

Հետօրենսդրական վերահսկողության կիրառման հնարավորությունները հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրներում. Մոլդովա և Հայաստան*

ԳԱԳԻԿ ՄԻՆԱՍՅԱՆ

Հեռանկարային ուսումնասիրությունների և նախաձեռնությունների կենտրոն

Հորվածում դիտարկվում են Արևմտյան Եվրոպայի երկրներում օրենսդրության բարելավման նպատակով հաջողությամբ օգտագործվող հետօրենսդրական վերահսկողության համակարգի կիրառման հնարավորությունները հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրներում կիրառման տեսակետից: Այդ երկրներում համակարգի կիրառման հաջողության համար կարևորվում է խորհրդարանի կարգավիճակի առանցքային նշանակությունը և երկրների առանձնահատկությունները հաշվի առնելը: Ցույց է տրվում, որ Մոլդովայում համակարգի կիրառման փորձի անհաջողության պատճառները պայմանավորված են այդ առանձնահատկությունները հաշվի չառնելու հանգամանքով: Դիտարկվում են Հայաստանում համակարգի կիրառման նախադրյալներն ու հնարավորությունները:

Բանալի բառեր

Հետօրենսդրական վերահսկողություն, օրենքների կիրառման վերահսկողություն, խորհրդարան, Արևմտյան Եվրոպա, Հայաստան, Մոլդովա

Նախաբան

ԽՍՀՄ փլուզումից հետո հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրները ստիպված էին լուծումներ գտնել մի շարք երկրնտրանքների համար՝ ժողովրդավարություն, թե՞ ավտորիտարիզմ, ազատ, մրցակցային թե՞ կոշտ պետական վերահսկողություն ունեցող պլանային տնտեսություն, լիարժեք ինտեգրման միտված, թե՞ մեկուսացման տանող միջազգային հարաբերություններ:¹ Դրանցից

*Հեղինակը երախտապարտ է Վահագն Մինասյանին և Հովհաննես Մարգարյանցին՝ հոդվածի նախնական տարբերակի վերաբերյալ արժեքվոր առաջարկությունների և դիտողությունների համար:

առաջինը՝ վարչակարգի ընտրությունը, առանցքային նշանակություն ունի այդ պետությունների համար, տևական գործընթաց է և կարող է ապահովել պետության գործունեության արդյունավետությունը, եթե հանգեցնում է կայացած (կոնսոլիդացված) ժողովրդավարության հաստատման: Խ. Լինցը և Ա. Ստեպանը սահմանել են այդ գործընթացի երեք չափում՝ վարքային, արժեքային և սահմանադրական (օրենսդրական):² Այդ երեքի համար սահմանված պայմանների միաժամանակյա ապահովման դեպքում է միայն հնարավոր փաստել այս կամ այն երկրում կայացած ժողովրդավարության առկայությունը: Այս հոդվածում կքննարկվեն երրորդ չափման՝ օրենսդրության արդյունավետության մեծացման հնարավորությունները և փորձը, առաջարկվող լուծումների միջանկյալ արդյունքներն ու կոլիտարկվեն Հայաստանում այդ մեխանիզմի կիրառման հեռանկարները: Ակնհայտ է, որ օրենսդրության արդյունավետությունը կախված է ոչ միայն դրա իրավական բովանդակությունից ու կիրառման խնդիրներից, այլև հասարակության մեջ առկա վարքային և արժեքային չափումներին այդ օրենսդրության համապատասխանությունից: Ստորև կդիտարկվեն օրենսդրության ու դրա կիրառման բարելավման հնարավորություններն՝ անկախ այն բանից, թե դրանց թերի լինելն ինչով է պայմանավորված՝ օրենքների նախագծման ընթացքում տեղ գտած տեխնիկական բացթողումներով, իրավիճակի փոփոխության արդյունքում ի հայտ եկած խնդիրներով, թե վարքային և արժեքային չափումների հետ կապված անհամապատասխանությամբ: Որպես *ավելի լավ* օրենքներ ունենալու հնարավորություն առաջարկվում է *հետօրենսդրական վերահսկողությունը*, որի շրջանակներում օրենքի լավ կամ վատ լինելը գնահատվում է միայն այն իմաստով, թե որքանով է օրենքը իրացնում սահմանված նպատակը: Այսպիսի գնահատումը օբյեկտիվ է և կախված չէ, մասնավորապես, օրենքի նպատակի քաղաքական գնահատականներից:

¹ **Թորոսյան Տ.**, Հասարակական համակարգի հետխորհրդային տրանսֆորմացիա, ՀՀ ԳԱԱ «Գիտություն» հրատարակչ., Երևան, 2006թ., էջ 21:

² **Linz J., Stepan A.**, Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Johns Hopkins University Press. 1996, pp. 20-21.

Քսաներորդ դարի վերջում օրենսդրության բարելավման խնդրի լուծման հիմնական միջոց էր համարվում մոդելավորումը, ինչը ենթադրում էր, որ նախագծման փուլում պետք է ֆորմալ և ճշգրիտ նկարագրվեին կարգավորվող գործունեությունն ու գործող օրենսդրությունը, մոդելի կիրառմամբ գտնվեին սահմանված նպատակից շեղումները և նախագծվող օրենսդրության մեջ մտցվեին այդ շեղումները վերացնող կամ կանխարգելող դրույթներ:³ Իրական կյանքում այս մոտեցումն իրեն հաճախ չի արդարացնում՝ բավարար ճշգրտության մոդել ստանալու բարդության և ռեսուրսատարության պատճառով:⁴ Քսանմեկերորդ դարի առաջին տասնամյակից սկսած ավելի շատ երկրներ, որպես խնդրի լուծման կարևոր միջոց, դիտարկում են հետօրենսդրական վերահսկողությունը,⁵ ինչը ենթադրում է, որ օրենսդրության կիրառումից որոշ ժամանակ անց ուսումնասիրվում է կարգավորվող գործունեությունը, հայտնաբերվում են սահմանված նպատակից շեղումները և օրենսդրության մեջ ավելացվում են դրանք շտկող ձևակերպումներ: Այս մոտեցումը պակաս ռեսուրսատար է, առավել պրակտիկ, և գնալով ավելի շատ երկրներ են այն որդեգրում՝ որպես ավելի լավ օրենքներ ունենալու հիմնական միջոց:⁶ Շատ երկրներում հետօրենսդրական վերահսկողությունը պետության կարևոր գործառնություններից է,⁷ իսկ, օրինակ, Ֆրանսիայում, Շվեդիայում և Շվեյցարիայում՝ դրա իրականացման պարտականությունն ամրագրված է Սահմանադրությամբ:⁸ Հայաստանում ևս վերահսկողությունը սահմանադրական պահանջ է, որը վերապահված է խորհրդարանին՝ որպես իր երեք գործառնություններից

³ **Iurie Pinte**, **Peter Vanhoutte**, Post-legislative scrutiny. Practices, experiences and recommendations. IPP and CESS, January 2017, pp. 9-10.

⁴ Նույն տեղում:

⁵ Նույն տեղում:

⁶ Նույն տեղում:

⁷ **Franklin De Vrieze**, **Victoria Hasson**, Post-Legislative Scrutiny. Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance. WFD, 2017. Pages 14-40

⁸ **Franklin De Vrieze**, Ex-Post Evaluation of Legislation. How is ExPEL conducted in different European countries? WFD, Armenia Parliament - UK Study visit. September 2018, pp. 14-16.

մեկը:⁹ Համաձայն «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքի՝ խորհրդարանի այդ գործառույթի բաղադրիչն է օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողությունը, որը պետք է իրականացնեն մշտական հանձնաժողովները:¹⁰ Այդուհանդերձ, ինչպես հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող մի շարք այլ երկրներում, Հայաստանում ևս այդ գործառույթը ֆորմալացված չէ: Մինչդեռ, այդ երկրները՝ օրենսդրության մշակման և կիրառման սահմանափակ փորձի ու թերի մշակույթի հետևանքով, խիստ կարիք ունեն օրենսդրության վերահսկողության ֆորմալացման և արդյունավետության մեծացման՝ հաշվի առնելով նաև այդ երկրների առանձնահատկությունները: Այս հողվածի նպատակն է բացահայտել և ձևակերպել այդ առանձնահատկությունները, պարզել, թե դրանք ինչ դրսևորում կարող են ունենալ հետօրենսդրական վերահսկողության իրականացման ժամանակ, վերլուծել այդ երկրներից մեկում՝ Մոլդովայում, դրա կիրառման արդյունքները և բարելավման հեռանկարներն, ինչպես նաև Հայաստանում դրա իրականացման հնարավորությունները:

Մասնագիտական գրականության մեջ ընդունված է հետօրենսդրական վերահսկողության հետևյալ ընդհանրական սահմանումը. «Հետօրենսդրական վերահսկողությունը ծախսարդյունավետությամբ իրականացվող օրենսդրության վերանայման համակարգված ծրագիր է, որը պետք է ապահովի հստակ սահմանված քաղաքական նպատակներին և կարիքներին իրավական ակտերի համապատասխանությունը, արդարացվածությունը և արդյունավետությունը: Գնահատվում են տնտեսական, հասարակական և էկոլոգիական ազդեցությունները՝ հիմնված թե՛ քանակական, թե՛ որակական վերլուծությունների վրա՝ ներառելով գնահատականներ, վերլուծություններ, հետազոտություններ, ուսումնասիրություններ, զեկույցներ և վիճակագրական տվյալներ»¹¹: Հետօրենսդրական վերահսկողությունը, որի իրականացումը հաճախ բացահայտում է

⁹ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, Հոդված 88:

¹⁰ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրական Օրենքը, Հոդված 122:

¹¹ **Iurie Pîntea, Peter Vanhoutte**, նշվ. աշխ., p. 24.

օրենսդրության ստեղծման կամ վերանայման անհրաժեշտություն, այսօր դիտարկվում է որպես օրենսդրական գործընթացի հետևյալ հինգ բաղադրիչներից մեկը՝

1. Օրենսդրության ստեղծման կամ վերանայման անհրաժեշտություն,
2. Օրենսդրական առաջարկ,
3. Քննարկում և ընդունում խորհրդարանում,
4. Կիրառում կառավարության կողմից,
5. Հետօրենսդրական վերահսկողություն:¹²

Անգլալեզու գրականության մեջ ընդունված post-legislative scrutiny և ex-post evaluation of legislation արտահայտությունները հայերեն թարգմանվում են համապատասխանաբար *հետօրենսդրական վերահսկողություն* և *օրենքների հետադարձ գնահատում*, սակայն այս գործառույթների համար հայաստանյան օրենսդրության մեջ արդեն ամրագրված է *օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողություն* ձևակերպումը, (այսուհետ՝ ՕԿՎ):¹³ Հարկ է նշել, որ ՕԿՎ-ն ներառում է ինչպես հետօրենսդրական վերահսկողությունն, այնպես էլ օրենքների անվերապահ կիրառման ու պետական մարմինների, դրանց պաշտոնատար անձանց կողմից օրենքների պահանջների կատարման նկատմամբ իրականացվող վերահսկողությունը: Այդուհանդերձ, հարազատ մնալով Հայաստանի օրենսդրությանը, այս հոդվածում *հետօրենսդրական վերահսկողություն* և *օրենքների հետադարձ գնահատում* արտահայտությունների փոխարեն այսուհետ կօգտագործվի ՕԿՎ ձևակերպումը:

¹² Franklin De Vrieze, Ex-Post ..., նշվ. աշխ., p. 4

¹³ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրական Օրենքը, Հոդված 122:

Օրենքների կիրառման մշտադիրտարկում և արդյունքների գնահատում, խորհրդարանի դերակատարությունը դրանց իրականացման գործում, ՕԿՎ միջոցով օրենքների բարելավման հնարավորությունը

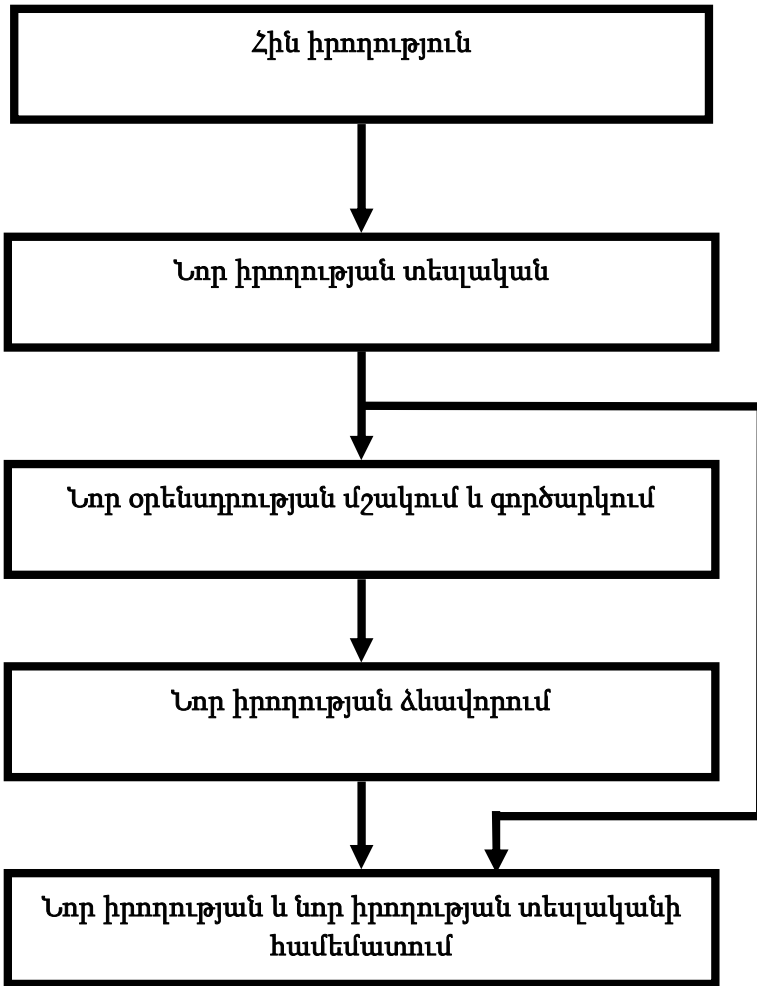
Օրենքների կիրառման մշտադիրտարկում և արդյունքների գնահատում:

Օրենսդրական նախաձեռնության մշակման գործընթացը սկսվում է նպատակի սահմանումից: Դա այն նոր իրողության տեսլականն է, որն այդ օրենսդրական նախաձեռնության գործարկման արդյունքում ակնկալվում է, որ պետք է փոխարինի կարգավորվող հին իրողությանը: Նոր իրողության տեսլականից բխող օրենքն ու, անհրաժեշտության դեպքում, նաև ենթաօրենսդրական ակտերը հին իրողության նկատմամբ որոշ ժամանակ կիրառելու արդյունքում պետք է ձևավորվի նոր իրողություն: ՕԿՎ-ի միջոցով իրականացվում է նոր իրողության և նոր իրողության տեսլականի համեմատությունը (նկար 1): Եթե առկա է անհամապատասխանություն, ապա ՕԿՎ-ն պետք է հնարավորություն տա բացահայտելու դրա պատճառները և ձևակերպելու դրանց վերացման առաջարկները:

Նոր իրողության և նոր իրողության տեսլականի միջև առկա անհամապատասխանության պատճառներն, ըստ բնույթի, բաժանվում են երկու խմբի.

1. օրենքը և ենթաօրենսդրական ակտերը պատշաճ չեն կիրառվում,
2. օրենքը և ենթաօրենսդրական ակտերը չեն ապահովում նոր իրողության համապատասխանությունն իր տեսլականին:

Նկար 1.



ՕԿԿ գործիքակազմով նոր իրողության տեսլականի և նոր իրողության միջև անհամապատասխանության պատճառների բացահայտումը իրականացվում է հաջորդաբար: Նախ բացահայտվում ու վերացվում են առաջին խմբին պատկանող անհամապատասխանության պատճառները, ապա, նշված անհամապատասխանության պահպանման դեպքում, բացահայտվում և վերացվում են երկրորդ խմբին պատկանող անհամապատասխանության պատճառները: Առաջին և երկրորդ խմբերին պատկանող պատճառների

բացահայտման և վերացման հետ կապված խնդիրների կարգավորումն իրականացվում է համապատասխանաբար օրենքի կիրառման մշտադիտարկման և օրենքի արդյունքների գնահատման միջոցով:

Օրենքի կիրառման մշտադիտարկման միջոցով դիտարկվում, հայտնաբերվում ու կարգավորվում են օրենքի կիրառման հետ կապված իրավական ու տեխնիկական խնդիրները¹⁴, տրվում են հետևյալ հարցերի պատասխանները.

- օրենքը գործո՞ւմ է այնպես, ինչպես նախատեսված է,
- օրենքի դրույթները գործո՞ւմ են,
- ապահովվե՞լ է ողջ անհրաժեշտ ենթաօրենսդրությունը,
- օրենքը համահունչ է սահմանադրությանը, այլ օրենքներին, միջազգային հանձնառություններին,
- կա՞ն օրենքին վերաբերող դատարանի որոշումներ կամ դատական վարույթներ,
- կա՞ օրենքի կիրառման համար լիազորված մարմին,
- համապատասխան թիրախային խմբերն իրազեկվե՞լ են օրենքի մասին:¹⁵

Օրենքի արդյունքների գնահատման միջոցով հայտնաբերվում են օրենքի կիրառման հետ կապված տնտեսական, սոցիալական, բնապահպանական և այլ խնդիրներ, բացահայտվում են օրենքի կիրառման արդյունքում չնախատեսված հետևանքները¹⁶, տրվում են հետևյալ հարցերի պատասխանները.

- ձեռք բերվե՞լ են տնտեսական, սոցիալական, բնապահպանական քաղաքականության ակնկալվող սպասելիքները,

¹⁴ **Franklin De Vrieze, Victoria Hasson**, նշվ. աշխ., p. 12.; UK Law Commission. Post legislative scrutiny (LAW COM No 303). UK Law Commission, September 2006, p. 7.; **Franklin De Vrieze**, Principles of Post-Legislative Scrutiny by Parliaments. WFD, January 2018, p. 6.

¹⁵ **Franklin De Vrieze**, Ex-Post Evaluation of Legislation. Principles and Practical Steps for Parliament. WFD, Armenia Parliament - UK Study visit, September 2018. p. 2., **Franklin De Vrieze**, Post-Legislative Scrutiny. Guide for Parliaments. WFD, November 2017, pp. 11-12.

¹⁶ **Iurie Pîntea, Peter Vanhoutte**, նշվ. աշխ., p. 9-10; UK Law Commission. Post legislative scrutiny. A consultation paper (Consultation Paper No 178). UK Law Commission, December 2005, p. 31.

- արդյունավե՛տ են իրականացվել օրենքով պայմանավորված ծախսերը,
- հնարավո՛ր է բարելավել օրենքի կիրառումն ու դրանից բխող արդյունքները,
- հնարավո՛ր է դասեր քաղել և նշել լավագույն փորձը:¹⁷

Խորհրդարանի դերակատարությունը ՕԿՎ գործընթացում:

Խորհրդարանները, սովորաբար, իրականացնում են թե՛ օրենքի կիրառման մշտադիտարկում, թե՛ օրենքի արդյունքների գնահատում: Օրենքի կիրառման մշտադիտարկման ժամանակ ուսումնասիրվում է օրենսդրությանը ներկայացվող ամենատարրական պահանջների բավարարումը, որի համար անհրաժեշտ են համեմատաբար ոչ բարձր կարողություններ ու ոչ մեծ ռեսուրսներ, մինչդեռ օրենքի արդյունքների գնահատումը պահանջում է ավելի մեծ կարողություններ և ռեսուրսներ:

Ընդունված է առանձնացնել երեք կարգավիճակ, որ կարող է խորհրդարանն ունենալ ՕԿՎ իրականացման գործընթացում.

1. **Պասիվ վերահսկողի կարգավիճակ՝** գործընթացում բացակայում է խորհրդարանական ուժեղ կառավարումը, չկա խորհրդարանի կողմից օրենքի կիրառման մշտադիտարկում կամ օրենքի արդյունքների գնահատում, վերահսկողության եզրահանգումները հիմնվում են կառավարության կամ անկախ գործակալությունների հաշվետվությունների վրա: ՕԿՎ իրականացնելիս խորհրդարաններն այդպիսի կարգավիճակ ունեն, մասնավորապես, Գերմանիայում, Բելգիայում, Էստոնիայում և Մոլդովայում:
2. **Ոչ ֆորմալ վերահսկողի կարգավիճակ՝** գործընթացում առկա է խորհրդարանի ավելի ակտիվ դիրքորոշում, խորհրդարանի կազմում կան հատուկ կառույցներ, հետազոտական և գնահատման բաժիններ, սակայն չկա գործընթացի համակարգված կապ խորհրդարանական ֆորմալ ընթացակարգերի հետ:

¹⁷ **Franklin De Vrieze**, Post-Legislative..., նշվ. աշխ., pp. 11-12; **Franklin De Vrieze**. Ex-Post Evaluation of Legislation. Principles., նշվ. աշխ., p. 2; **Iurie Pinte**a, **Peter Vanhoutte**, նշվ. աշխ., pp. 9-10.

- ՕԿՎ իրականացնելիս խորհրդարաններն այսպիսի կարգավիճակ ունեն, մասնավորապես, Իտալիայում և Չեռնոգորիայում:
3. **Ֆորմալ վերահսկողի կարգավիճակ**՝ գործընթացն իրականացվում է խորհրդարանական մարմինների կողմից՝ ֆորմալ և խիստ ինստիտուցիոնալացված եղանակով, հիմնված է իրավական կարգավորումների վրա, օժանդակվում է հատուկ ընթացակարգերով և ներառում է թե՛ օրենքի կիրառման մշտադիտարկումը, թե՛ օրենքի արդյունքների գնահատումը: ՕԿՎ գործընթացում խորհրդարաններն այդպիսի կարգավիճակ ունեն, մասնավորապես, Ֆրանսիայում, Շվեդիայում և Շվեյցարիայում:¹⁸

Ֆորմալ վերահսկողի կարգավիճակը, պասիվ վերահսկողի կամ ոչ ֆորմալ վերահսկողի կարգավիճակների համեմատ, խորհրդարանին ավելի մեծ հնարավորություններ է տրամադրում արդյունավետ ՕԿՎ իրականացնելու համար, սակայն այդ կարգավիճակը ենթադրում է քաղաքական մարմինների ակտիվ ներգրավվածություն ՕԿՎ իրականացման ողջ գործընթացում:¹⁹ Սա լուրջ մարտահրավեր է, որը չհաղթահարելու պարագայում քաղաքական բնույթի քննարկումները կարող են ՕԿՎ-ը շեղել իր խնդիրների իրականացումից և լրջորեն խաթարել վերահսկողության ողջ գործընթացը: Այդ մարտահրավերի առկայության պարագայում առանձնակի կարևորություն է ստանում ՕԿՎ իրականացման մեթոդաբանության մեջ համապատասխան կարգավորումների ամրագրումը: Սակայն ակնհայտ է, որ առանցքային նշանակություն ունի ՕԿՎ իրականացնող երկրի քաղաքական մշակույթը, որով էլ առաջին հերթին պետք է պայմանավորված լինի խորհրդարանի կարգավիճակի ընտրությունն այդ գործընթացում: Հատկանշական է, որ մասնագիտական հանրությունը ձևավորել է ՕԿՎ գործընթացը քաղաքական նպատակներին չճառայեցելու և

¹⁸ Franklin De Vrieze, Ex-Post ..., նշվ. աշխ., pp. 7-17.

¹⁹ Նույն տեղում, p. 17.

կուսակցական շահերը ՕԿՎ իրականացման ժամանակ անտեսելու մոտեցում:²⁰

ՕԿՎ իրականացումը բարդ, բազմաթիվ պետական մարմինների գործառույթներին ու գերատեսչական շահերին առնչվող գործընթաց է: Այդ առումով ակնհայտ է, որ ՕԿՎ գործընթացում խորհրդարանը պետք է ունենա անհրաժեշտ կարգավիճակ և պարտականություններ: Միաժամանակ, անհրաժեշտ է շեշտել, որ ՕԿՎ իրականացնելիս լավ արդյունքներ հնարավոր է ակնկալել միայն այն դեպքում, երբ ապահովվում է ինչպես խորհրդարանի, այնպես էլ գործընթացում ներգրավված մյուս կողմերի՝ կառավարության, անկախ հանձնաժողովների, փորձագետների, մասնագիտական ու քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների, շահառուների ու քաղաքացիների համակարգված ու ակտիվ մասնակցությունը²¹: Որքան ավելի բարձր մակարդակի իրավական ակտով և որքան ավելի հստակորեն ամրագրվի խորհրդարանի կողմից ՕԿՎ իրականացնելու պարտականությունն ու այդ գործընթացում մյուս պետական մարմինների դերակատարումը, այնքան ավելի իրատեսական կլինի ՕԿՎ լիարժեք իրականացման ակնկալիքը: Պետական մարմինների պարտականությունների հստակ սահմանումը հատկապես կարևոր է այն դեպքերում, երբ ՕԿՎ գործընթացում գտնվող օրենքն ունի ենթաօրենսդրական ակտեր: Ակնհայտ է, որ արդյունավետ ՕԿՎ իրականացնելու համար դրանք նույնպես պետք է ներառվեն գործընթացի մեջ, և այդ պատճառով խորհրդարանը պետք է ունենա իրավական հիմքեր, որպեսզի կամ ինքնուրույն իրականացնի ենթաօրենսդրական ակտերի կիրառման վերահսկողությունը, կամ դա պատվիրակի գործադիր իշխանության համապատասխան մարմնին²²: ՕԿՎ իրականացման տեսակետից կարևոր է նաև, որ վերահսկողության մեկնարկի հիմքերը իրավաբանորեն հստակ նկարագրված լինեն: Այդ առումով շատ արդյունավետ է օրենքի

²⁰ **Franklin De Vrieze**, Principles ..., նշվ. աշխ., p. 10; **Franklin De Vrieze**. Ex-Post ..., նշվ. աշխ., p. 6; **Franklin De Vrieze, Victoria Hasson**, նշվ. աշխ., pp. 14-15.

²¹ **Franklin De Vrieze**, Principles ..., նշվ. աշխ., pp. 10-11; **Franklin De Vrieze**. Ex-Post ..., նշվ. աշխ., p. 8.

²² **Franklin De Vrieze**, Principles..., նշվ. աշխ., pp. 6-7.

տեքստում այդ իսկ օրենքի վերահսկման պահանջի ամրագրումը: Տեխնիկապես դա սովորաբար արվում է հետևյալ երկու եղանակներից մեկով:

Առաջին՝ օրենքի անցումային դրույթների բաժնում ամրագրվում է, որ օրենքի կիրառման համար պատասխանատու մարմինը պարտավոր է օրենքի կիրառումից որոշ ժամանակ անց (սովորաբար նշվում է երեքից հինգ տարի ժամկետ²³) խորհրդարան ներկայացնել օրենքի կամ դրա որոշ դրույթների կիրառման վերաբերյալ տեղեկանք: Նման տեղեկանքը հիմք է դառնում խորհրդարանի համար՝ այդ օրենքի մասով ՕԿԿ-ն իրականացնելու համար: Հարկ է նշել նաև, որ տեղեկանքի ներկայացման համար նախատեսված կարճ ժամկետների դեպքում դրանում ամփոփված տեղեկատվությունը կարող է բավարար չլինել օրենքի կիրառման վերաբերյալ ճիշտ եզրահանգում ձևավորելու համար²⁴:

Երկրորդ՝ օրենքի կամ դրա որոշ դրույթների համար սահմանվում է որոշակի վերջնաժամկետ (օրենքի մայրամուտ²⁵), որից հետո դրանք դադարում են գործել, եթե խորհրդարանը այլ որոշում չի ընդունում²⁶: Այդ դրույթների գործողության դադարումից բխող անցանկալի հետևանքներից խուսափելու համար կառավարությունը սովորաբար նշված վերջնաժամկետից որոշ ժամանակ առաջ խորհրդարան է ներկայացնում կամ օրենքում առկա կարգավորումները պահպանելու վերաբերյալ (մայրամուտի հետաձգում) կամ օրենքի նշված դրույթների փոփոխման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնություն: Այս օրենսդրական նախաձեռնության քննարկման գործըթացը խորհրդարանին թույլ է տալիս կառավարությունից պահանջել ու ստանալ օրենքի կամ օրենքի համապատասխան դրույթների կիրառման վերաբերյալ տվյալներ, դրանց հիման վրա

²³ Franklin De Vrieze, *Post-Legislative ...*, նշվ. աշխ., p. 8.

²⁴ Franklin De Vrieze, *Principles ...*, նշվ. աշխ., p. 12.

²⁵ Rani Sharma, et al. Expert report on the implementation of ex-post evaluations. Good practice and experience in other countries. Progons, December 2013, p. 40

²⁶ Franklin De Vrieze, *Principles ...*, նշվ. աշխ., p. 4.

իրականացնել ՕԿՎ²⁷, ու կայացնել որոշում՝ օրենքի հետագա գործողության վերաբերյալ²⁸:

ՕԿՎ գործընթացը կարող է մեկնարկել նաև օրենքների կիրառման մշտադիտարկում և արդյունքների գնահատում իրականացնելու պարտականությամբ: Այս հնարավորությունն օգտակար կարող է լինել նաև այն դեպքում, երբ չկան ՕԿՎ գործարկելու վերը նշված մեխանիզմները:

Մեկնարկի մեկ այլ հնարավորություն է՝ օրենքի շահառուներից, պատգամավորներից, մասնագիտական ու քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններից, քաղաքացիներից ստացված ազդակների ուսումնասիրման արդյունքում վերահսկողության իրականացումը²⁹:

ՕԿՎ իրականացման նպատակով խորհրդարանները կամ ստեղծում են հատուկ հանձնաժողովներ՝ օժտելով դրանց օրենքի կիրառման մշտադիտարկում և օրենքի արդյունքների գնահատում իրականացնելու մանդատով³⁰, կամ այդ պարտականությունը դնում են տվյալ օրենսդրությունը մշակած համապատասխան գլխադասային հանձնաժողովի վրա³¹: Վերջին տարբերակն ունի այն ակնհայտ առավելությունը, որ օրենքի վերահսկողությամբ զբաղվում է տվյալ օրենքի գործունեության ընթացքին քաջատեղյակ ու այդ օրենքում փոփոխություններ իրականացնող հանձնաժողովը³²:

Օրենսդրության կիրառման մշտադիտարկումը և արդյունքների գնահատումը պահանջում են խորհրդարանի ինստիտուցիոնալ և կազմակերպական հնարավորությունների էական հզորացում: Մասնավորապես, պատգամավորներին արդյունավետ աջակցություն ցուցաբերելու համար զգալիորեն աճում են խորհրդարանի աշխատակազմի գիտելիքների ու հմտությունների վերաբերյալ պահանջները:

²⁷ UK Government. *Sunsetting Regulations: Guidance*. UK Government, March 2011, p. 9.

²⁸ **Franklin De Vrieze**, *Post-Legislative ...*, նշվ. աշխ., p.15.

²⁹ **Franklin De Vrieze**, *Principles...*, նշվ. աշխ., p. 5.

³⁰ **Franklin De Vrieze**, *Post-Legislative ...*, նշվ. աշխ., p. 18.

³¹ **Iurie Pîntea, Peter Vanhoutte**, նշվ. աշխ., pp. 5-8.

³² Նույն տեղում, pp. 12-15.

Այս պատճառով խորհրդարանը հնարավորություն պետք է ունենա ՕԿՎ իրականացման աշխատանքներին ներգրավելու նաև արտախորհրդարանական մասնագիտական կարողություններ³³: Որոշ երկրներում ՕԿՎ-ն առնչվող գործառույթների արդյունավետ իրականացմանն օժանդակելու համար խորհրդարանի աշխատակազմում ստեղծվում է մասնագիտացված ստորաբաժանում³⁴: Դա ապահովում է ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործում, քանի որ ՕԿՎ իրականացման ստանդարտ գործառույթների համար անհրաժեշտ ռեսուրսները տրամադրվում են ոչ թե յուրաքանչյուր հանձնաժողովի, այլ կենտրոնացվում են մասնագիտացված ստորաբաժանումում, որն էլ համապատասխան ծառայություններ է մատուցում բոլոր հանձնաժողովներին և զգալիորեն հզորացնում է դրանց կարողությունը³⁵:

Այդպիսի մասնագիտացված ստորաբաժանումը ՕԿՎ գործընթացում կարող է, մասնավորապես, ունենալ հետևյալ պարտականությունները.

- օժանդակել հանձնաժողովներին ՕԿՎ պլանավորման և իրականացման ընթացքում,
- ընտրել արտաքին փորձագետներ և կնքել պայմանագրեր,
- հանձնաժողովների հայտերի հիման վրա իրականացնել նախնական վերլուծություններ,
- ՕԿՎ շրջանակներում իրականացնել հետազոտություններ,
- ապահովել իրավական ակտերը կիրառող մարմինների հետ կապը,
- գնահատել որակի ապահովումը,
- մշակել հետազոտության և վերլուծության գնահատման չափանիշներ, ինչպես նաև վերահսկողության մեթոդաբանություն³⁶

ՕԿՎ միջոցով օրենքների բարելավման հնարավորությունը: ՕԿՎ-ն հնարավորություն է տալիս հավաստիանալու, որ օրենսդրությունը

³³ Franklin De Vrieze, Post-Legislative ..., նշվ. աշխ., 8; Iurie Pîntea, Peter Vanhoutte, նշվ. աշխ., pp. 12-15.

³⁴ OECD, Evaluating Laws and Regulations. The Case of the Chilean Chamber of Deputies. OECD, May 2012, p. 26.

³⁵ Առյ՛ն տեղում, p. 27.

³⁶ Iurie Pîntea, Peter Vanhoutte, նշվ. աշխ., 12-15

գործում է այնպես, ինչպես նախատեսված է, շահառուները պատշաճ տեղեկացված են, տեղի են ունեցել օրենսդրությամբ ակնկալվող փոփոխությունները, իրականացվել են ռազմավարության նպատակները: Եթե այս խնդիրներից որևէ մեկը իրականացված չէ, ՕԿՎ-ի միջոցով պարզվում են պատճառները և հնարավորություն է ստեղծվում դրանց վերացման համար: Բացի այդ, ՕԿՎ-ն ունի ևս մեկ կարևոր առաքելություն՝ վերահսկողական գործառույթների իրականացման արդյունքում ստացված տեղեկությունների օգտագործմամբ վերահսկվող օրենսդրության բարելավում³⁷: Օրենքի կիրառման մշտադիտարկման հիմնական հարցը հետևյալն է՝ արդյո՞ք օրենքը գործում է այնպես, ինչպես նախատեսված է: Օրենքի կիրառման մշտադիտարկումը բնութագրող մյուս վեց հարցադրումները նպատակ ունեն բացահայտելու այն պատճառը կամ պատճառները, որոնց հետևանքով օրենքը գործում է ոչ այնպես, ինչպես նախատեսված էր: Այս հարցերի վերլուծության արդյունքում կարող է պարզվել, որ խնդիրը օրենքի մշակման ժամանակ օրենքի տեքստ սպրդած ոչ ճշգրիտ ձևակերպումներն են, և այս դեպքում ՕԿՎ-ն պետք է կարգավորի օրենքի բարելավման խնդիրները:

Սակայն, նույնիսկ եթե օրենքի կիրառման մշտադիտարկման վերոհիշյալ վեց հարցերի պատասխաններն էլ լինեն դրական, և օրենքի տեքստում որևէ անճշտություն սպրդած չլինի, օրենքը կարող է չգործել այնպես, ինչպես նախատեսված է: Ավելին, տվյալ օրենքի կարգավորման ոլորտում, մի քանի տարի առաջ իրականացված օրենքի կիրառման մշտադիտարկումը կարող էր արձանագրել, որ օրենքը գործում է այնպես, ինչպես նախատեսված է, իսկ մի քանի տարի հետո արձանագրել, որ օրենքը չի գործում նախատեսվածի պես: Դա կարող է ունենալ և օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ պատճառներ: Օբյեկտիվ պատճառ կարող է լինել ժամանակի ընթացքում օրենքի կարգավորման դաշտում առկա իրողությունների փոփոխությունը, ինչի արդյունքում իրավական ակտը կարող է կորցնել իր արդիականությունն ու չապահովել կարգավորող դերակատարումը՝ դրանից բխող բոլոր բացասական հետևանքներով: Ակնհայտ է, որ իրավական ակտի արդիականության կորստից հետո այդ ակտի նույնիսկ ամենաբժախնդիր կիրառումը

³⁷ Franklin De Vrieze, Victoria Hasson, նշվ. աշխ., p. 13.

կարող է չապահովել իրավական ակտի գործունեության ոլորտում կարգավորման արդյունավետության բարձրացում: Ակնհայտ է նաև, որ արդիականությունը կորցրած իրավական ակտի կարգավորման ոլորտում ներդրված հանրային, այդ թվում՝ ֆինանսական կարողությունների արդյունավետությունը կլինի ցածր: Ակնկալել, որ նշված խնդիրը կբացահայտվի ու կլուծվի փոփոխված օրենքների նկատմամբ ՕԿՎ իրականացնելով, անհնար է, քանի որ իրողությունների փոփոխման հետևանքով իրավական ակտի արդիականության կորուստը կարող է տեղի ունենալ նաև այն ոլորտներում, որտեղ կարգավորող օրենքները տևական ժամանակ չեն էլ փոխվել: Ժամանակի ընթացքում փոփոխվող իրողության փաստը և իրողություններին համապատասխան լինելու՝ օրենսդրությանը ներկայացվող պահանջը պարտադրում են, որ պարբերաբար իրականացվեն իրենց արդիականությունը կորցրած իրավական ակտերի բացահայտում և դրանց փոխարեն մշակվեն և կիրառվեն արդիական իրավական ակտեր: Այդ խնդրի լուծման արդյունավետ միջոց կարող է լինել պարբերաբար օրենքների կիրառման մշտադիտարկման իրականացումն ու, անհրաժեշտության դեպքում, նաև օրենքների բարելավումը:

Նախատեսվածի պես օրենքը չգործելու սուբյեկտիվ պատճառ կարող են լինել օրենքը կիրառողների հետ կապված խնդիրները: Դրանց վերահսկողությունը դուրս է ՕԿՎ ոլորտից, դրանցով խորհրդարանը զբաղվում է իր այլ վերահսկողական գործիքներով: Սակայն, հարկ է նշել, որ խորհրդարանի կողմից օրենքը կիրառողների՝ պետական մարմինների, դրանց պաշտոնատար անձանց գործունեության վերահսկումը, դուրս լինելով ՕԿՎ շրջանակից, հաճախ ազդակներ է ստեղծում ՕԿՎ իրականացնելու համար: Ճիշտ է նաև հակառակը. ՕԿՎ իրականացումը կարող է հիմքեր ստեղծել օրենքը կիրառողների գործունեության նկատմամբ վերահսկողության իրականացման համար: Անհրաժեշտ է նաև փաստել, որ ՕԿՎ պահանջները բավարարելն օրենքի՝ նախատեսվածի պես աշխատելու համար անհրաժեշտ, բայց ոչ բավարար պայման է:

ՕԿՎ առանձնահատկությունները հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրներում

Տարբեր երկրների փորձը վկայում է, որ չկա ՕԿՎ իրականացման համընդանուր մոտեցում³⁸: Դա պայմանավորված է ոչ միայն ՕԿՎ ընդամենը քսանամյա պատմությամբ, այլև այդ համակարգը կիրառող երկրների առանձնահատկություններով: Ինչպես ներկայացված է ՕԿՎ գործընթացում խորհրդարանների կարգավիճակների տարբերակների դիտարկման ժամանակ, եվրոպական տարբեր երկրներում կիրառվում են տարբեր մոտեցումներ: Ակնհատ է, որ մի շարք առանձնահատկություններ ունեցող հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրներում ՕԿՎ իրականացման քաղաքականությունը չի կարող մեխանիկորեն կրկնել Արևմտյան Եվրոպայի երկրների փորձը:

Արևմտյան Եվրոպայի և հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրներում օրենսդրությունների վիճակների տարբերությունը: Արևմտյան Եվրոպայի երկրներում տասնամյակների ընթացքում հետևողականորեն ձևավորված ու իրականությունից եկող հրամայականների պարտադրանքով պարբերաբար ճշգրտված օրենսդրությունը, փոքր վերապահումներով, միշտ համահունչ է եղել առկա իրողություններին: Իրողությունների և օրենսդրության այդպիսի ներդաշնակության հարցում կարևոր դերակատարում են ունեցել նաև այդ երկրներում ժողովրդավարության կայացած ավանդույթները: Դա է պատճառը, որ այդ երկրներում ՕԿՎ իրականացնելիս գործող օրենքներում արմատական փոփոխություններ տեղի չեն ունենում: Հատկանշական են Միացյալ թագավորության Համայնքների ու Լորդերի պալատների, օրենսդրության բարելավման առաջարկությունների ուսումնասիրմանը նվիրված հետազոտության արդյունքները: Ուսումնասիրողներն արձանագրել են, որ երկու պալատների դեպքում էլ առաջարկությունների իրականացումը չի պահանջում խոշոր օրենսդրական փոփոխություններ, այլ դրանց մեծ մասը վերաբերում են

³⁸ **Franklin De Vrieze, Victoria Hasson**, նշվ. աշխ., pp. 14-40; **Franklin De Vrieze**, *Post-Legislative...*, նշվ. աշխ., pp. 7, 11.

ենթաօրենսդրական ակտերի վերանայմանը³⁹: Հաշվի առնելով Արևմտյան Եվրոպայի երկրների օրենսդրության ձևավորման առանձնահատկություններից էականորեն տարբերվող հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրների փորձը, կարելի է ենթադրել, որ այս երկրներում նման ուսումնասիրության ժամանակ օրենսդրության բարելավման առաջարկները կլինեն մեծաքանակ, և դրանց մեջ էական բնույթի առաջարկների թիվը կլինի մեծ: Այդ առումով ակնհայտ է, որ հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրները Արևմտյան Եվրոպայի երկրներից ավելի շատ ու հիմնավոր պատճառներ ունեն ՕԿՎ իրականացնելու համար:

Խորհրդարանի կարգավիճակը ՕԿՎ գործընթացում և իրավական կարգավորումները: Արևմտյան Եվրոպայի երկրներում ՕԿՎ իրականացման իրավական կարգավորման և այդ գործընթացում խորհրդարանների դերակատարման երեք ձևաչափերից (պասիվ, ոչ ֆորմալ կամ ֆորմալ վերահսկողի կարգավիճակ) մեկի ընտրությունը մեծապես պայմանավորված է տվյալ երկրում պետական մարմինների միջև փոխհարաբերությունների մշակույթով, ինչպես նաև այդ երկրում խորհրդարանական վերահսկողության ավանդույթով: Հաշվի առնելով վերոնշյալ ավանդույթների դեռևս վերջնականորեն չձևավորված վիճակը հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրներում՝ ակնհայտ է, որ արդյունավետ ՕԿՎ համակարգ ունենալու համար անհրաժեշտ է, որ ՕԿՎ գործընթացում ներգրավված բոլոր մարմինների պարտականությունները լինեն իրավաբանորեն հստակ սահմանված, իսկ խորհրդարաններն ՕԿՎ գործընթացում ունենան ֆորմալ վերահսկողի կարգավիճակ: Մյուս տարբերակների ընտրությունը խնդրահարույց կարող է լինել արդյունավետ ՕԿՎ իրականացման տեսակետից:

ՕԿՎ իրականացման համար անհրաժեշտ կարողությունների հարցը: Պատշաճ մակարդակի ՕԿՎ իրականացումը ենթադրում է ժամանակ,

³⁹ **Franklin De Vrieze**, Ex-Post Evaluation of Legislation. Introduction to Ex-Post Evaluation of Legislation (ExPEL) in a national parliament. How is Post-Legislative Scrutiny conducted in the UK? WFD, Armenia Parliament - UK Study visit, September 2018, p. 22.

կազմակերպական, ֆինանսական լուրջ կարողություններ, գործընթացում ներգրավված պետական մարմինների ներդաշնակ, շահագրգիռ ու մասնագիտական աշխատանք, ինչպես նաև՝ գործընթացի նկատմամբ հասարակության գիտակցված պահանջարկ: Այս խնդիրների լուծումը հեշտ չէ նույնիսկ մեծ կարողություններ, զարգացած օրենսդրություն, պետական մարմինների միջև համագործակցության ու կայացած ժողովրդարավարության ավանդույթներ ունեցող Արևմտյան Եվրոպայի որոշ երկրների համար⁴⁰: Ակնհայտ է, որ հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրներում ՕԿՎ համակարգի ներդրումը կապված է մեծ կարողությունների ու ջանքերի ներգրավման բարդ խնդրի հետ:

Սահմանափակ ռեսուրսներն ուղղել օրենքի կիրառման մշտադիտարկման, թե՞ օրենքի արդյունքների գնահատման իրականացմանը: ՕԿՎ իրականացնելիս պահանջվող ռեսուրսների չափը կախված է այն բանից, թե ինչ ընդգրկմամբ ուսումնասիրություններ պետք կատարվեն: Սահմանափակ ռեսուրսների առկայության դեպքում ավելի արդյունավետ է իրականացնել ՕԿՎ մի քանի կարևոր օրենքների (նույնիսկ՝ միայն մեկ օրենսգրքի) համար, քան վերահսկել մեծ թվով օրենքներ⁴¹: Այդ մոտեցումը միանգամայն արդարացված է կայացած օրենսդրությամբ երկրների համար, մինչդեռ խնդրահարույց է հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրների համար քանի որ.

- այդ երկրներում ավելի բարդ է ՕԿՎ իրականացման համար անհրաժեշտ կարողությունների ու ռեսուրսների ներգրավման հարցը,
- օրենսդրության կայացման փուլում գտնվող երկրներում չի կարող լինել երաշխիք, որ ՕԿՎ անցած միակ օրենսգիրքը մի քանի տարվա ընթացքում էական փոփոխության չի ենթարկվի՝ ապարդյուն դարձնելով կատարված աշխատանքը,

⁴⁰ Franklin De Vrieze. 12; Franklin De Vrieze. Principles..., նշվ. աշխ., p. 6.

⁴¹ Franklin De Vrieze. Principles..., նշվ. աշխ., p. 6.

- մեծ քանակի օրենքների կիրառման մշտադիտարկում իրականացնելը կբավարարի ավելի մեծաքանակ շահառուների ակնկալիքները:

Ամփոփելով՝ կարելի է արձանագրել, որ հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրներում.

- օրենսդրության նկատմամբ արդյունավետ ՕԿՎ իրականացումն ակնհայտ անհրաժեշտություն է,
- օրենսդրության ձևավորման և քաղաքական մշակույթի առանձնահատկությունների պատճառով էապես բարդանում են ՕԿՎ իրականացման հետ կապված աշխատանքները,
- ՕԿՎ գործընթացում ներգրավված բոլոր մարմինների պարտականությունները պետք է լինեն իրավաբանորեն հստակ սահմանված, իսկ խորհրդարաններն ունենան ֆորմալ վերահսկողի կարգավիճակ,
- հաշվի առնելով գործընթացին մասնակցող մարմինների ու օժանդակ կառույցների կարողությունները, գործընթացը կարգավորող մեթոդաբանության ու օրենսդրության ձևավորման առանձնահատկություններն ու չփորձարկված վիճակը, ճիշտ կլինի ՕԿՎ ներդրումն իրականացնել երկու փուլով՝ առաջին փուլում կիրառելով միայն օրենքների կիրառման մշտադիտարկում,
- առաջին փուլի իրականացման նպատակը պետք է լինի ոչ միայն օրենքների կիրառման մշտադիտարկումն, այլև օրենքների արդյունքների գնահատման համար անհրաժեշտ կարողությունների ձևավորումը, ՕԿՎ ներդրման նկատմամբ շահառուների գիտակցված պահանջարկի ձևավորումը,
- օրենքների արդյունքների գնահատման լայնածավալ իրականացումը ճիշտ կլինի սկսել առաջին փուլի խնդիրների լուծումից, առնվազն մեկ անգամ ողջ օրենսդրության նկատմամբ (ողջամիտ բացառություններով) օրենքների կիրառման մշտադիտարկում իրականացնելուց և օրենսդրության տարերային փոփոխումների նվազումից հետո:

ՕԿԿ համակարգի մշակման ու գործարկման Մոլդովայի փորձը

Ինչպես արդեն նշվել է, ՕԿԿ համակարգը մշակվել և կիրառվել է կայացած ժողովրդավարության ավանդույթներ ունեցող երկրներում: Հետևաբար այդ փորձը կարող է բավարար չլինել համակարգի ներդրման համար որոշակի առանձնահատկություններ ունեցող հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրներում: Այդ պատճառով շատ ավելի օգտակար է այնպիսի երկրների փորձը, որոնք ունեն առավել շատ ընդհանրություններ: Այդ առումով հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրների և, մասնավորապես, Հայաստանի համար ավելի օգտակար է Մոլդովայի փորձը, քանի որ այդ երկրի հետ առկա են մի շարք առանցքային նշանակություն ունեցող ընդհանրություններ: Ինչպես Հայաստանը, այն ունի խորհրդարանական կառավարման համակարգ, Եվրոպայի խորհրդի անդամ է, ԵՄ անդամ չի, սակայն ընդգրկված է Արևելյան գործընկերության ծրագրում, հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի «երրորդ խմբի»⁴² մեջ է, քաղաքական և տնտեսական բարեփոխումների առումով ունի համադրելի ցուցանիշներ և այլն: Հայաստանի հետ համեմատելիս կարելի է նկատել նաև տարբերություններ, որոնցից ամենաակնառուն Եվրամիության հետ հարաբերությունների մակարդակն է: Եթե Հայաստանը 2017թ. ԵՄ հետ ստորագրել է Ընդլայնված և համապարփակ համագործակցության համաձայնագիր⁴³, ապա Մոլդովան 2014թ. ստորագրել է Ասոցացման համաձայնագիր⁴⁴, որն, ի թիվս այլ նպատակների, նախատեսում է մեծ թվով օրենսդրական ակտերի ընդունում և դրանց ՕԿԿ իրականացում:

⁴² Թորոսյան Տ., Սուրիսայան Հ., Հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի երեք փուլերը, երեք խմբերն ու երեք հարացույցները, *Հայկական քաղաքագիտական հանդես*, 2014, 1, 19-32:

⁴³ Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part (not yet in force), *OJ L* 23, 26.01.2018, pp. 4–466, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22018A0126\(01\)&qid=1523193570030](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22018A0126(01)&qid=1523193570030) (15.02.2018).

⁴⁴ EU-Moldova Association Agreement, www.ceas.europa.eu/archives/docs/moldova/pdf/quick_guide_eu_md_aa_en.pdf

Թեև հարկ է նկատել, որ նման համաձայնագրեր ստորագրած երկու այլ երկրների՝ Վրաստանի և Ուկրաինայի հետ եվրոպական ինտեգրման ուղղությամբ արված աշխատանքների համեմատական վերլուծությունը 2015թ. դրությամբ վկայում է, որ Հայաստանն այդ երկրներին որևէ էական հարցով չի զիջում, իսկ որոշ դեպքերում անգամ գերազանցում է:⁴⁵

2016 թվականից Մոլդովայում սկսվել են ՕԿՎ համակարգի ներդրման նախապատրաստական աշխատանքները և արդեն առկա են համակարգի գործունեության առաջին արդյունքները: Համաձայն խորհրդարանի կանոնակարգի, ստեղծվել է հատուկ հանձնաժողով, որը խորհրդարանի քարտուղարության և այլ մշտական հանձնաժողովների աջակցությամբ, որպես կանոն, իրավական ակտը ուժի մեջ մտնելուց 6 ամիս անց, իրականացնում է իրավական ակտի կիրառման մշտադիտարկում, որոշում է դրա արդյունավետությունը, առաջարկություններ է ներկայացնում գործադիր իշխանությանը և, անհրաժեշտության դեպքում, նաև զեկույց՝ խորհրդարանին:⁴⁶ Մոլդովայում ՕԿՎ իրականացման գործընթացում խորհրդարանին վերապահված է հնարավոր երեք կարգավիճակներից ամենաթույլը՝ պասիվ վերահսկողի կարգավիճակը: Կարելի է ենթադրել, որ ՕԿՎ գործընթացում խորհրդարանի առավել թույլ կարգավիճակն ընտրված է հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի երկրներին հատուկ և դրանց զարգացմանը խոչընդոտող ամենալուրջ խնդրի՝ բազմակուսակցական համակարգի չկայացածության հետևանքով խորհրդարանի սահմանափակ կարողությունների պատճառով, սակայն Մոլդովայում ձևավորված ՕԿՎ համակարգի և դրա գործունեության ուսումնասիրությունը վկայում է խորհրդարանի այդ կարգավիճակի անարդյունավետության մասին: Մասնավորապես, այդ ուսումնասիրությունը նշում է ՕԿՎ արդյունավետությանը խոչընդոտող հետևյալ պատճառները⁴⁷

⁴⁵ Delcour L., Wolchuk K., The EU's Unexpected 'Ideal Neighbour'? The Perplexing Case of Armenia's Europeanisation, *Journal of European Integration*, 2015, 37 (4), 1-17.

⁴⁶ Iurie Pîntea, Peter Vanhoutte, նշվ. աշխ., p. 16.

⁴⁷ Նույն տեղում, pp.21-22.

1. Կանոնակարգը չի սահմանում օրենքի արդյունքների պարտադիր գնահատում: Վեց ամսվա ժամկետը չափազանց կարճ է օրենքի կիրառման ազդեցությունը գնահատելու համար:
2. Խորհրդարանական մշտական հանձնաժողովները չունեն օրենսդրական ու վերահսկողական գործունեության ոլորտային հստակ բաժանում: Բացակայում է ՕԿՎ գործընթացում մշտական հանձնաժողովների պատասխանատվության վերաբերյալ որևէ դրույթ:
3. Կանոնակարգի խորհրդարանական վերահսկողությանը վերաբերող դրույթները մեկնաբանվում են որպես կամավոր, այլ ոչ թե պարտադիր լիազորություն: Կանոնակարգը պարունակում է խորհրդարանի կողմից ՕԿՎ իրականացման հնարավորություններն ընդլայնող մի շարք դրույթներ, սակայն դրանք չեն օգտագործվում:
4. Օրենսդիր մարմնում առկա պրակտիկական պատգամավորներին հետ է պահում ընդունված օրենքների արդյունքների գնահատման և վերանայման գործընթացից: Օրենսդրության ընդունումից հետո այն դուրս է մնում խորհրդարանի ուշադրությունից, ոլորտային իրավական շրջանակը և օրենսդրության կիրառումը չեն կարևորվում:
5. Հանձնաժողովների մասնագետների անբավարար որակը չի նպաստում արդյունավետ ՕԿՎ իրականացնելուն:
6. Խորհրդարան – գործադիր իշխանություն հարաբերություններով պայմանավորված խնդիրներ`
 - Գործող օրենքները, բացառությամբ մի քանիսի, չեն պարունակում օրենքների կիրառման վերաբերյալ կառավարության կամ այլ մարմինների կողմից խորհրդարան զեկույցներ ներկայացնելու վերաբերյալ հատուկ նորմեր: Դա հանգեցնում է խորհրդարանական վերահսկողության փաստացի բացակայությանը:
 - Խորհրդարանական վերահսկողությունը սահմանափակվում է օրենքի պահանջին համապատասխան տարբեր գերատեսչությունների կողմից ներկայացվող տարեկան զեկույցների

քննարկմամբ: Գործադիրի կողմից ներկայացվող զեկույցները կապված չեն ոլորտային օրենսդրության կիրառման կամ դրա հետևանքների հետ և մանրամասնորեն չեն քննարկվում խորհրդարանի մշտական հանձնաժողովների կամ լիազումար նիստերում:

- Գործադիրը պարտավոր չէ և հետաքրքրված չէ օրենսդիրին դիմելու որևէ հարցով, բացի օրենքներ կամ բյուջե ընդունելուց:
- Այս խաթարված վիճակը չի նպաստում օրենսդիրի և գործադիրի միջև փոխադարձ վստահության և արդյունավետ համագործակցության բարենպաստ պայմաններ ստեղծելուն: Նման փոխհարաբերությունները չեն կարող նպաստել ժողովրդավարական կառավարման սկզբունքների փաստացի կիրառման վրա հիմնված օրենքի գերակայության համակարգի ձևավորմանը:

Այս խնդիրների լուծման նպատակով ուսումնասիրության հեղինակները, մասնավորապես, առաջարկում են՝

1. Կանոնակարգը և «Օրենսդրության մշակման մասին» օրենքը համալրել օրենսդրության ինչպես կիրառման մշտադիտարկման, այնպես էլ արդյունքների գնահատման պարտադիր և պարբերաբար իրականացման հատուկ ընթացակարգերով, ինչպես նաև պարբերաբար գնահատել ենթաօրենսդրական ակտերը խորհրդարանի ընդունած օրենսդրությանը համապատասխանության հարցը:
2. Մշտական հանձնաժողովների լիազորություններում սահմանել համապատասխան ոլորտներին վերաբերող օրենսդրական շրջանակի որակի, ինչպես նաև օրենքների կիրառման մշտադիտարկման և արդյունքների գնահատման գործառնությունը:
3. Մշակել և հաստատել խորհրդարանական վերահսկողության գործողությունների պլան, որը պետք է ներառի հատուկ գործընթացներ, կապված օրենսդրության կիրառման արդյունքների գնահատման պլանավորման և իրականացման հետ, ինչպես նաև կազմել յուրաքանչյուր մշտական հանձնաժողովի վերահսկողության վերաբերյալ տարեկան զեկույց:

4. Ընդունված օրենքների արդյունքների գնահատման կանոնների համար սահմանել պարտադիր պահանջներ:
5. Մշակել և հաստատել օրենսդրության ուսումնասիրման և ազդեցության գնահատման, այդ գնահատման զեկույցների վերաբերյալ պահանջների, ինչպես նաև գնահատմանը հաջորդող գործողությունների համար ՕԿՎ մեթոդաբանություն:
6. Քարտուղարության գործառույթներում ներառել ՕԿՎ կազմակերպում և համակարգում:⁴⁸

Թեև այս առաջարկությունների իրականացումը կարող է որոշ չափով բարելավել իրավիճակը, սակայն դրանց ուսումնասիրությունը վկայում է, որ հեղինակները բավարար չափով հաշվի չեն առել Մոլդովայի առանձնահատկությունները: Առաջարկությունները պետք է բխեն այն մոտեցումից, որ ՕԿՎ համակարգի ներդրումը անհրաժեշտ է իրականացնել առկա իրողությունները հաշվի առնելով: Այդ առումով ճիշտ կլիներ վերոնշյալ առաջարկությունները լրացնել հետևյալ կետերով:

1. ՕԿՎ ներդրումը պայմանավորված է եղել Մոլդովայի ու ԵՄ միջև ասոցացման համաձայնագրով⁴⁹, այդուհանդերձ, անհրաժեշտ էր ՕԿՎ համակարգի մշակման փուլից առաջ խորհրդարանի, կառավարության, մասնագիտական հանրության ու քաղաքացիական հասարակության շրջանում ձևավորել գիտակցված պահանջարկ ՕԿՎ համակարգի կիրառման նկատմամբ: Այդպիսի պահանջարկի առկայությունը էականորեն կնպաստեր ՕԿՎ մշակմանը, ներդրմանն ու գործարկմանը:
2. Փոխել ՕԿՎ գործընթացում խորհրդարանի կարգավիճակը՝ պասիվ վերահսկողից ֆորմալ վերահսկողի, ինչը խորհրդարանին լրացուցիչ իրավական հիմքեր կտա արդյունավետ ՕԿՎ իրականացնելու համար: Այդպիսի փոփոխությունն արդարացված է նաև այն պատճառով, որ Մոլդովյան խորհրդարանական կառավարման համակարգ ունեցող երկիր է:

⁴⁸Նույն տեղում, pp. 22-23.

⁴⁹Նույն տեղում, pp. 5-8.

3. Երկրում առկա խորհրդարան - կառավարություն հարաբերությունների պարագայում, հաշվի առնելով, մասնավորապես, օրենքների արդյունքների գնահատման իրականացման համար անհրաժեշտ կարողությունների ու ռեսուրսների ներգրավման բարդությունները, իրատեսական չէ ՕԿՎ համակարգի ներդրման առաջին փուլում ակնկալել օրենքների կիրառման արդյունքների գնահատման արդյունավետություն: Ճիշտ կլինի համակարգի ներդրումից հետո որոշ ժամանակ իրականացնել միայն օրենքների կիրառման մշտադիտարկում, ապա, անհրաժեշտ պայմանների ձևավորման դեպքում, իրականացնել նաև օրենքների արդյունքների գնահատում:

Հայաստանում ՕԿՎ իրականացման հնարավորությունը

Հայաստանի օրենսդրությունը վերջին շուրջ երեսուն տարիների ընթացքում ձևավորվել է հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրների օրենսդրությունների ձևավորման ընդհանուր օրինաչափություններին համապատասխան: Հետևաբար հրամայական է Հայաստանում ՕԿՎ համակարգի ներդրման համար նախապայմանների ստեղծումը, այդ համակարգի մշակումը և գործարկումը: Հայաստանում ՕԿՎ համակարգի ներդրման համար առկա է կարևոր օրենսդրական նախադրյալ: Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի կանոնակարգ սահմանադրական օրենքի հոդված 122-ը արձանագրում է. «Մշտական հանձնաժողովները խորհրդարանական վերահսկողություն են իրականացնում օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ»: Այս ձևակերպումը պատասխանում է ՕԿՎ իրականացնելու համար երկու սկզբունքային հարցերի. առաջին՝ Հայաստանում ՕԿՎ իրականացումը օրենքով սահմանված պարտականություն է, երկրորդ՝ ՕԿՎ իրականացնող սուբյեկտը խորհրդարանն է՝ հանձին իր մշտական հանձնաժողովների:

Հայաստանի Հանրապետության վեցերորդ գումարման Ազգային ժողովում, որը գործել է մինչև 2018թ. դեկտեմբեր, կային ինը մշտական հանձնաժողովներ: Այդ ժամանակ, չհաշված ՕԿՎ իրականացման ընթացքում չդիտարկվող օրենքները (ժամանակի ու

ազդեցության առումով սահմանափակ նշանակություն ունեցող օրենքներ⁵⁰) Հայաստանում գործում էին 334 օրենքներ: Օրենքներից յուրաքանչյուրն ունի իր խորհրդարանական գլխադասային հանձնաժողովը, որը, մասնավորապես, պատասխանատու է տվյալ օրենքում փոփոխությունների իրականացման համար: Գլխադասային լինելու տեսակետից մշտական հանձնաժողովների միջև օրենքները բաշխված էին ըստ աղյուսակ 1-ի:

Աղյուսակ 1

Հանձնաժողով	Օրենք
Տնտեսական հարցեր	89
Պետական-իրավական և մարդու իրավունքների պաշտպանության հարցեր	84
Տարածքային կառավարման, տեղական ինքնակառավարման, գյուղատնտեսության և բնապահպանության հարցեր	53
Պաշտպանության և անվտանգության հարցեր	30
Ֆինանսավարկային և բյուջետային հարցեր	29
Գիտության, կրթության, մշակույթի, երիտասարդության և սպորտի հարցեր	23
Առողջապահության և սոցիալական հարցեր	22
Արտաքին հարաբերությունների հարցեր	4
Եվրոպական ինտեգրման հարցեր	0
Ընդամենը	334

⁵⁰ Franklin De Vrieze, Post-Legislative ..., նշվ. աշխ., p. 12.

2019 թվականի հունվարից գործունեությունը սկսած յոթերորդ գումաման Ազգային ժողովը երկուսով ավելացրեց մշտական հանձնաժողովների թիվը՝ տնտեսական հարցերի մշտական հանձնաժողովից առանձնացվեց տարածաշրջանային և եվրասիական ինտեգրման հարցերի մշտական հանձնաժողովն, իսկ պետական, իրավական և մարդու իրավունքների պաշտպանության հարցերի մշտական հանձնաժողովից՝ մարդու իրավունքների պաշտպանության և հանրային հարցերի մշտական հանձնաժողովը: Այս փոփոխություններն, այլ խնդիրներ լուծելուց զատ, որոշ չափով կմեղմեն մշտական հանձնաժողովների միջև եղած տարբերությունը՝ պայմանավորված նրանով, թե քանի օրենքի համար է սովյալ մշտական հանձնաժողովը գլխադասային:

Հայաստանում ՕԿՎ լայնածավալ իրականացումից առաջ անհրաժեշտ է մի քանի նախապատրաստական խնդիրներ լուծել.

- խորհրդարանում ու կառավարությունում կազմակերպել միջոցառումներ, որոնք կձևավորեն ՕԿՎ նկատմամբ գիտակցված պահանջարկ, դրա ձևավորումը կարևոր է նաև մասնագիտական հանրության ու քաղաքացիական հասարակության շրջանում,
- հիմքում ունենալով ՕԿՎ գործընթացում խորհրդարանի ֆորմալ վերահսկողի կարգավիճակը և գործընթացում ներգրավված բոլոր մարմինների պարտականությունների հստակ իրավական ամրագրումները՝ ձևավորել ՕԿՎ համակարգի տեսլականը, մշակել ու ընդունել այդ տեսլականից բխող օրենսդրությունը,
- խորհրդարանի աշխատակազմում ձևավորել ՕԿՎ օժանդակման ստորաբաժանում,
- մշակել ու ընդունել ՕԿՎ իրականացման մեթոդաբանություն,
- մշակել ու ընդունել ՕԿՎ իրականացման ուղեցույց,
- իրականացնել ՕԿՎ պիլոտային ծրագիր, վերլուծել ծրագրի արդյունքները, իրականացնել համապատասխան շտկումներ, հրապարակայնացնել դրական փորձը, հանրության տարբեր

շերտերի մոտ ձևավորել համակարգի նկատմամբ գիտակցված պահանջարկ⁵¹:

Հաշվի առնելով վերը բերված հիմնավորումները, տրամաբանական կլինի ՕԿՎ լայնածավալ գործարկումը սկսել նախ բոլոր օրենքների կիրառման մշտադիտարկում իրականացնելով:

ՕԿՎ իրականացման մեթոդաբանության հիմնական դրույթները:

ՕԿՎ համակարգի մշակման, ներդրման և կիրառման աշխատանքները համակարգում է Ազգային ժողովի խորհուրդը, որը.

- պայմաններ է ստեղծում ՕԿՎ ներդրման նախապատրաստական խնդիրների լուծման համար,
- սահմանում է օրենքների կիրառման մշտադիտարկման համար հատկացվող ժամանակը,
- յուրաքանչյուր նստաշրջանում առնվազն մեկ անգամ քննարկում է ՕԿՎ հետ կապված հարցերը,
- հայտարարում է օրենքների կիրառման մշտադիտարկում իրականացնելու ծրագրի մեկնարկը, ծրագրի ավարտից հետո գնահատում է դրա իրականացման արդյունքները, պայմաններ է ստեղծում ՕԿՎ համակարգի զարգացման համար:

Օրենքի կիրառման մշտադիտարկումն իրականացնող Ազգային ժողովի գլխադասային մշտական հանձնաժողովը

- սահմանում է իրեն վերապահված օրենքների կիրառման մշտադիտարկումն իրականացնելու ժամանակացույցն՝ ըստ նստաշրջանների,
- յուրաքանչյուր նստաշրջանի սկզբում հրապարակում է հաջորդ նստաշրջանում կիրառման մշտադիտարկման ենթակա օրենքների ցանկը, ակնկալելով տվյալ նստաշրջանի ընթացքում այդ օրենքների կիրառման բարելավման վերաբերյալ առաջարկություններ պատգամավորներից, օրենքի շահառուներից, գործադիր իշխանության, մասնագիտական ու քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներից, քաղաքացիներից,

⁵¹ Նույն տեղում, p. 8.

- նախորդ նստաշրջանի ընթացքում օրենքների կիրառման մշտադիտարկման վերաբերյալ ստացված առաջարկությունների քննարկումն իրականացնում է խորհրդարանական լսումների ժամանակ և դրանց արդյունքներն ամփոփում իր նիստում,
- կարող է դիմել օրենքի կիրառման համար պատասխանատու մարմինն՝ առաջարկելով ապահովել օրենքի կիրառման համար անհրաժեշտ պայմանները,
- եթե օրենքների կիրառման մշտադիտարկման վերաբերյալ ստացված առաջարկությունը վերաբերում է ենթաօրենսդրական ակտի՝ օրենքին համապատասխանելու խնդրին, ապա առաջարկությունը փոխանցում է գործադիր իշխանությանը, կամ այդ հարցի քննարկման ժամանակ հանձնաժողովի նիստին հրավիրում է գործադիր իշխանության ներկայացուցչին,
- ստեղծում է աշխատանքային խումբ, եթե տվյալ օրենքի նկատմամբ իրականացված կիրառման մշտադիտարկումը բացահայտում է օրենքում փոփոխությունների իրականացման անհրաժեշտություն,
- յուրաքանչյուր նստաշրջանի վերջում ԱԺ խորհրդին է ներկայացնում այդ նստաշրջանի ընթացքում օրենքների կիրառման մշտադիտարկման բնագավառում իրականացրած աշխատանքների վերաբերյալ հաշվետվություն:

Աշխատակազմի ՕԿՎ օժանդակման ստորաբաժանումը իրականացնում է աշխատանքների կազմակերպումը:

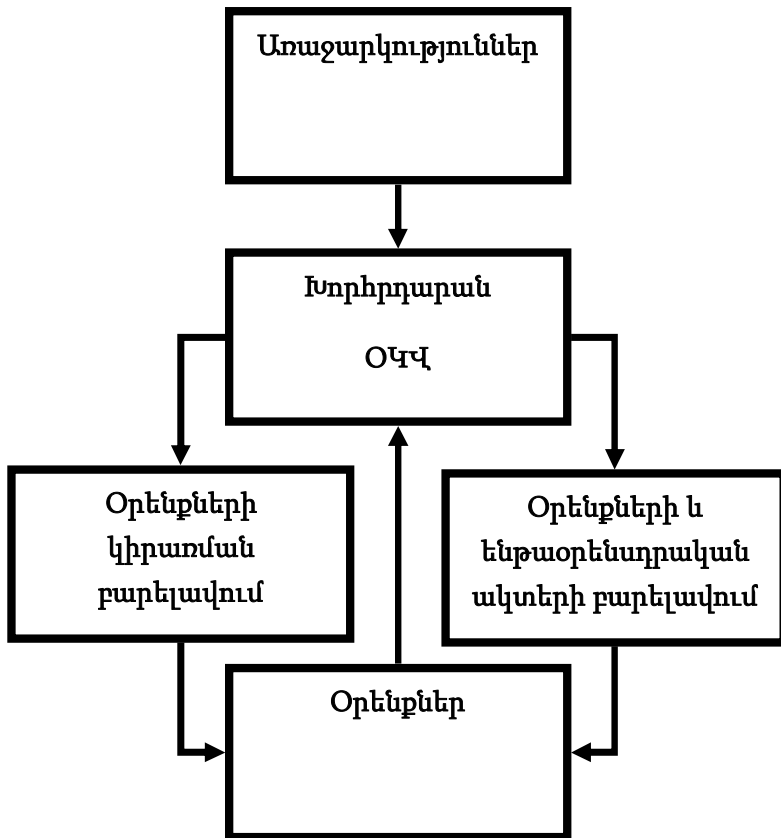
Հայաստանում ՕԿՎ համակարգի գործարկումից ակնկալվող հիմնական արդյունքներն են.

- օրենքների և ենթաօրենսդրական ակտերի անկատարության առաջանցիկ հայտնաբերում և վերացում,
- օրենքների և ենթաօրենսդրական ակտերի կիրարկման հետ կապված խնդիրների առաջանցիկ հայտնաբերում և վերացում,
- հանրային, այդ թվում՝ ֆինանսական, ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետության բարձրացում,

- խորհրդարանի՝ որպես օրենքների նախագծերի հեղինակի, դերի հզորացում,
- որոշումների պատրաստման նոր մշակույթի ու նոր հարթակի ձևավորում,
- օրենսդրական գործունեության ներառական համակարգի ձևավորում:

Խորհրդարանի կողմից օրենքների կիրառման մշտադիտարկման գծապատկերը ներկայացված է նկար 2-ում:

Նկար 2.



Եզրակացություն

1. Հետխորհրդային տրանսֆորացիայի գործընթացում գտնվող երկրներում օրենսդրության արդյունավետության մեծացման խնդիրն ունի առանցքային նշանակություն, քանի որ դրա իրականացման դժվարությունները պայմանավորված են այդ երկրների էական առանձնահատկություններով և հիմնական խոչընդոտներից են այդ պետությունների կայացման ճանապարհին:
2. Ինչպես այլ հիմնախնդիրների լուծումը, այնպես էլ օրենսդրության և դրա կիրառման բարելավման համակարգի՝ ՕԿՎ համակարգի մշակումը և կիրառումը, պահանջում է հաշվի առնել տվյալ երկրի առանձնահատկությունները՝ պետական կառավարման հաստատությունների միջև լիազորությունների ֆորմալ բաշխումն ու ռեալ փորձը, ՕԿՎ իրականացման գիտակցված պահանջարկի, օրենսդրության մշակման և կիրառման գիտելիքի և փորձի առկայությունը և այլն:
3. Ինչպես ցույց է տալիս Մոլդովայի փորձը, հետխորհրդային տրանսֆորացիայի գործընթացում գտնվող երկրների այդ առանձնահատկությունները պահանջում են ոչ թե արևմտյան փորձի մեխանիկական վերարտադրում, այլ հատուկ մոտեցումներ ՕԿՎ համակարգի ներդրման ժամանակ, որոնց բացակայությունը կարող է գործընթացը դատապարտել ձախողման:
4. Հայաստանում ՕԿՎ համակարգի կիրառման համար կան օրենսդրական հիմքերը՝ սահմանադրությունը խորհրդարանի գործառույթներից մեկը սահմանել է վերահսկողությունը, իսկ «Ազգայի ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքը օրենքների կատարման վերահսկողությունը վերապահել է խորհրդարանական համապատասխան գլխադասային հանձնաժողովին:
5. Հողվածում ներկայացված մոտեցումների և առաջարկությունների օգտագործման դեպքում Հայաստանում ՕԿՎ համակարգի կիրառումը կարող է հաջողություն ունենալ, քանի որ դրանք

հաշվի են առնում ինչպես արևմտաեվրոպական փորձն, այնպես էլ Մոլդովայում առաջացած խնդիրներն ու Հայաստանի առանձնահատկությունները:

The Possibilities of Post-Legislative Scrutiny in Post-Soviet Transformation States: The Case of Moldova and Armenia

GAGIK MINASYAN

Centre of Perspective Researches and Initiatives

The article analyzes the possibilities of applying the system of post-legislative scrutiny in the post-Soviet states, which is successfully used in the Western European countries for the improvement of legislation. In the post-Soviet states, the status of the parliament and the particular features of the states are important for the successful functioning of the system. It is shown that the failure of this system in Moldova is due to the fact that these features have been sidelined. The article also studies the prerequisites and possibilities of the application of this system in Armenia.