

ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ԲԱԴԱԼՅԱՆ ՍԱՅԱԴ ՍՈՒՔԻԱՍԻ

ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ՆԱԽԱԶԵՌՆՈՒԹՅԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ
ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

ԺԲ.00.02 Հանրային իրավունք (սահմանադրական, վարչական, ֆինանսական, մունիցիպալ, բնապահպանական, եվրոպական իրավունք, պետական կառավարում) մասնագիտությամբ իրավաբանական գիտությունների թեկնածուի գիտական աստիճանի հայցման ատենախոսության

ՍԵՂՄԱԳԻՐ

Երևան-2014

ЕРЕВАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

БАДАЛЯН САЯД СУКИАСОВИЧ

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ
В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – "Публичное право- конституционное, административное, финансовое, муниципальное, экологическое, европейское право, государственное управление"

Ереван-2014

Ատենախոսության թեման հաստատվել է Երևանի պետական համալսարանում

Գիտական ղեկավար՝ իրավաբանական գիտությունների
դոկտոր, պրոֆեսոր Ն. Ա. Այվազյան

Պաշտոնական ընդդիմախոսներ՝ իրավաբանական գիտությունների
դոկտոր, պրոֆեսոր Ա. Գ. Վաղարշյան

իրավաբանական գիտությունների
թեկնածու, դոցենտ Հ. Ա. Ենգոյան

Առաջատար կազմակերպություն՝ ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիա

Ատենախոսության պաշտպանությունը կայանալու է 2014թ. հուլիսի 3-ին, ժամը 14⁰⁰-ին Երևանի պետական համալսարանում գործող ԲՈՀ-ի իրավագիտության 001 մասնագիտական խորհրդի նիստում (0025, ք. Երևան, Ալեք Մանուկյան 1):

Ատենախոսությանը կարելի է ծանոթանալ Երևանի պետական համալսարանի գրադարանի գիտաշխատողների ընթերցասրահում:

Սեղմագիրն առաքված է 2014թ.-ի հունիսի 2-ին:

Մասնագիտական խորհրդի գիտական քարտուղար
իրավ. գիտությունների թեկնածու, դոցենտ

Վ. Դ. Ավետիսյան

Тема диссертации утверждена в Ереванском государственном университете

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор Н. А. Айвазян

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор А. Г. Вагаршян
кандидат юридических наук, доцент А. А. Енгоян

Ведущая организация: Академия государственного управления РА

Защита состоится 3-ого июля 2014г. в 14⁰⁰ часов на заседании Специализированного совета ВАК 001 по юриспруденции при Ереванском государственном университете (0025, г. Ереван, ул. Алека Манукяна 1).

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научных работников библиотеки ЕГУ.

Автореферат разослан 2-ого июня 2014г.

Ученый секретарь специализированного совета,
кандидат юридических наук, доцент

В.Д. Аветисян

Ատենախոսության ընդհանուր բնութագիրը

Ատենախոսության թեմայի արդիականությունը: Ընդունվող օրենքների որակը հիմնաքարային նշանակություն ունի պետության բնականոն զարգացման համար: Օրենքի որակական հիմքերը դրվում են, առաջին հերթին, օրենսդրական գործընթացի սկզբնական՝ օրենսդրական նախաձեռնության փուլում: Այդ փուլում մշակված «օրենսդրական նյութի» հիման վրա է կառուցվում հետագա օրինաստեղծ գործընթացը: Այս համատեքստում մեծ կարևորություն են ստանում օրենսդրական նախաձեռնության փուլում իրականացվող գործընթացները: Դրանց հետ կապված՝ Հայաստանի Հանրապետությունում առկա են մի շարք լուրջ հիմնախնդիրներ, որոնցից են ընդունվող օրենքների տնտեսական հետևանքների վերաբերյալ պատշաճ վերլուծությունների բացակայությունը, մշակվող օրինագծերի շուրջ հանրային քննարկումների և խորհրդակցությունների ոչ բավարար մակարդակը, համապատասխան ոլորտի հասարակական հարաբերությունների անհրաժեշտ օրենսդրական կարգավորման, խնդրի լուծման հնարավոր այլընտրանքային տարբերակների առկայության տեսանկյունից օրինագծերի նախնական գիտական հետազոտման բացակայությունը և այլն: Նման պայմաններում ընդունվող օրենքները հաճախ աչքի են ընկնում կիրառման կառուցակարգերի բացակայությամբ, այլ օրենքների և իրավական ակտերի հետ հակասություններով, ինչի հետևանքով խաթարվում է գործող իրավունքի համակարգ օրենքի սահուն ներթափանցման գործընթացը:

Օրենսդրական նախաձեռնության փուլում հանրային կարծիքի անտեսման հետևանքով նվազում է օրենքի ընդունելության աստիճանն իրավունքի սուբյեկտների մոտ, ինչի հետևանքով օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտները և օրենսդիր մարմինը ստիպված են լինում փոփոխություններ կատարել նոր ընդունված օրենքներում՝ կատարելով լրացուցիչ օրենսդրական աշխատանք: Հաճախ են նաև դեպքերը, երբ ընդունված օրենքներում փոփոխություններ են կատարվում անգամ մինչև դրանց ուժի մեջ մտնելը:

Օրենսդրական նախաձեռնության փուլի պատշաճ իրականացմանն առնչվող հիմնախնդիրները պահանջում են գիտականորեն մշակված լուծումներ: Այս հիմնախնդիրները, սակայն, հայրենական իրավագետների կողմից համակողմանի ուսումնասիրության առարկա գրեթե չեն դարձել:

Հայաստանի Հանրապետությանը ներկայումս բնորոշ խնդիր է նաև պատգամավորների նախաձեռնողականության նվազման ահագնացող չափերը, ինչպես նաև խորհրդարանական ընդդիմության խիստ սահմանափակ դերը օրենսդրական քաղաքականության վրա ազդեցության գործում:

Պատգամավորների կողմից ներկայացվող սակավաթիվ օրինագծերը հաճախ ուղղված են ոչ էական, անգամ տեխնիկական խնդիրների կարգավորմանն այն պայմաններում, երբ ոլորտային քաղաքականություն որոշող բոլոր օրենքները նախաձեռնվում են կառավարության կողմից: Արդյունքում նվազագույնի է հասցվում բազմակարծությունը օրենսդրական քաղաքականության մշակման գործում, և խաթարվում է օրենսդիր մարմնի հեղինակությունը: Նշվածը նույնպես պահանջում է գիտական հետազոտություն՝ պատգամավորների նախաձեռնողականության նվազման պատճառների, դրանց վերացման հնարավոր ուղիների և խորհրդարանական ընդդիմության դերի բարձրացման շուրջ:

Ատենախոսության թեմայի արդիականությունը պայմանավորված է նաև օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների արդյունավետորեն գործող շրջանակի սահմանման անհրաժեշտության հետ: Իրավագիտության մեջ բազմաթիվ են կարծիքները օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների շրջանակի վերաբերյալ: Մեր կարծիքով, օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների շրջանակը պետք է որոշել՝ ելնելով կոնկրետ պետությունում առկա մի շարք հանգամանքներից, որպիսի պայմաններում անհրաժեշտություն է առաջանում սահմանելու նշված շրջանակի որոշման օրինաչափությունները և դրանց համատեքստում պատասխանելու այն հարցին, թե արդյոք Հայաստանի Հանրապետությունում ապահովված է օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների՝ արդյունավետորեն գործող շրջանակի գոյությունը:

Ատենախոսության նպատակները և խնդիրները: Ատենախոսության հիմնական նպատակն է համակողմանիորեն ուսումնասիրել օրենսդրական գործընթացի սկզբնական՝ օրենսդրական նախաձեռնության փուլի ընթացքում իրականացվող գործընթացներն ապագա օրենքի որակի վրա դրանց ունեցած ազդեցության համատեքստում:

Նշված նպատակի իրագործման կապակցությամբ խնդիր է դրվել.

1. Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի բովանդակության վերաբերյալ առկա տեսությունների համատեքստում ուսումնասիրել նշված իրավունքի իրագործման ձևերի հիմնախնդիրը՝ տալով օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սահմանումը

2. Սահմանել օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների շրջանակի որոշման վրա ազդող հիմնական գործոնները.

3. Վերհանել պատգամավորների օրենսդրական նախաձեռնողականության նվազման պատճառները և դրանց վերացման հնարավոր ուղիները.

4. Բացահայտել կառավարության՝ որպես օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտի գործունեության առանձնահատկությունները և սահմանել վերջինիս կողմից այդ իրավունքի իրագործման կատարելագործման ուղիները.

5. Հիմնավորել ժողովրդական օրենսդրական նախաձեռնության՝ որպես անմիջական ժողովրդավարության ինստիտուտի նշանակությունը ժողովրդաիշխանության ամրապնդման համար.

6. Սահմանել օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման արդյունավետությունը որոշող չափանիշները և ուսումնասիրել այն գործընթացները, որոնք ուղղված են նշված արդյունավետության բարձրացմանը:

Ատենախոսության գիտական նորույթը: Ատենախոսության գիտական նորույթն այն է, որ Հայաստանի Հանրապետությունում առաջին անգամ գիտական համակողմանի վերլուծության են ենթարկվել օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման, օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների որոշման և օրենսդրական նախաձեռնության փուլի շրջանակներում իրականացվող գործընթացների հետ կապված հիմնախնդիրները՝ դրանք դիտարկելով ընդունվող օրենքների որակի բարձրացման անհրաժեշտության համատեքստում:

Տեսական հարթությունում նորովի են ներկայացվում օրենսդրական գործընթացի սկզբնական փուլին առնչվող մի շարք հիմնախնդիրների լուծումներ: Մասնավորապես՝ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի բովանդակության վերաբերյալ առկա տեսությունների լույսի ներքո ներկայացվել են լուծումներ այդ իրավունքի իրագործման ձևերի սահմանման հարցում: Ներկայացվել են օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների արդյունավետորեն գործող շրջանակի սահմանման վրա ազդող հիմնական գործոնները, Հայաստանի Հանրապետությունում օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների կողմից այդ իրավունքի իրագործման առանձնահատկությունները և դրանց կատարելագործման ուղիները: Հիմնավորվել է ժողովրդական նախաձեռնության ինստիտուտի կարևորությունն ընդունվող օրենքներում հասարակական պահանջմունքի արտացոլման տեսանկյունից՝ խնդիրը դիտարկելով նաև անմիջական ժողովրդաիշխանության և էլեկտրոնային ժողովրդավարության վերաբերյալ առկա տեսությունների համատեքստում:

Առաջին անգամ հաջողված փորձ է արվել կանխորոշելու օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման արդյունավետության չափանիշները և մշակելու օրենսդրական նախաձեռնության փուլում քննարկվող

արդյունավետության ապահովմանն ուղղված գործընթացների կատարելագործմանն ուղիները:

Ատենախոսության տեսական և գործնական նշանակությունը:

Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի բովանդակության, օրենսդրական նախաձեռնության փուլի սահմանների, էլեկտրոնային և մասնակցային ժողովրդավարությունների վերաբերյալ ատենախոսությունում քննարկված տեսությունները և դրանց վերաբերյալ եզրահանգումները կարող են օգտագործվել օրինաստեղծագործության հիմնախնդիրների վերաբերյալ հետագա ուսումնասիրություններում: Նշված հիմնախնդիրներն ուսումնասիրողների համար տեսական հիմք կարող են հանդիսանալ նաև ատենախոսությամբ ներկայացված օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների շրջանակի սահմանման, օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման արդյունավետության որոշման չափանիշները, ինչպես նաև օրենսդրական նախաձեռնության փուլում իրականացվող գործընթացների որակական պահանջների նկատմամբ վերահսկողական կառուցակարգերի շուրջ եզրահանգումները:

Ատենախոսության նպատակների համար շուրջ 100 պետություններում օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների շրջանակի ուսումնասիրությունը և տվյալ պետության կառավարման ձևի հետ հարաբերակցությունն արտացոլող աղյուսակը ևս կարող է օգտագործվել քննարկվող հիմնախնդիրների հետագա ուսումնասիրությունների համար:

Ատենախոսության գործնական նշանակությունը դրսևորվում է նրանում, որ այն պարունակում է մի շարք գործնական, այդ թվում՝ օրենսդրական փոփոխություններ ենթադրող առաջարկներ օրենսդրական նախաձեռնության փուլի արդյունավետության և վերջնարդյունքում՝ օրենքի որակական հատկանիշների ապահովման համար: Այս առաջարկները կարող են օգտագործվել օրինաստեղծագործության հետագա իրավական կարգավորման և օրենքի որակն ապահովող կառուցակարգերի մշակման համար:

Գործնական նշանակություն ունի նաև ատենախոսության մեջ օգտագործված՝ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների օրենսդրական ակտիվությունը որոշելու մեթոդաբանությունը, որը կարող է օգտագործվել Ազգային ժողովի գործունեության վիճակագրության վարման ընթացքում:

Պաշտպանության ներկայացվող հիմնական դրույթները:

Ատենախոսության նպատակների իրագործման կապակցությամբ պաշտպանության են առաջադրվում հետևյալ դրույթները.

1. Առաջարկվում է պատգամավորների համար նախատեսել օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման պարզեցված ընթացակարգ, մասնավորապես՝ օրենքի հիմնական գաղափարն արտացոլող օրենսդրական առաջարկություն ներկայացնելու եղանակով: Օրենսդրական առաջարկությունը պետք է ընդգրկի կարգավորման ենթակա հարաբերությունների բնութագիրը, օրենքի նպատակները, հիմնական դրույթների ընդհանուր շարադրանքը և օրենքի կիրառման հնարավոր հետևանքների վերլուծությունը:

2. Օրենսդրական գործընթացում և, մասնավորապես, օրենսդրական նախաձեռնության փուլում Ազգային ժողովի մշտական հանձնաժողովների դերակատարումն արդյունավետ դարձնելու նպատակով առաջարկվում է վերջիններիս, յուրաքանչյուրին իր ոլորտում, վերապահել օրենսդրական նախաձեռնության իրավունք, ինչը կնպաստի մշտական հանձնաժողովների և դրանցում ընդգրկված պատգամավորների մասնագիտական և կազմակերպական ներուժի համախմբմանը և մշտական հանձնաժողովների մի շարք օրենսդրական հնարավորությունների, մասնավորապես՝ աշխատանքային խմբերի ձևավորման միջոցով օրինագծեր պատրաստելու հնարավորության լիարժեք կենսագործմանը: Աշխատանքային խմբի կողմից օրինագծի մշակումը թույլ կտա արդեն օրենսդրական նախաձեռնության փուլում կատարել տարբեր քաղաքական հայացքների, անկախ իրավագետների և կառավարության դիրքորոշման համադրում և արտացոլում օրինագծում, ինչը կբարձրացնի ընդունվող օրենքի որակն ու կիրառման արդյունավետությունը: Որպես աշխատանքային խմբեր ձևավորելու միջոցով օրինագծեր մշակելու այլընտրանք՝ ԱԺ մշտական հանձնաժողովներին անհրաժեշտ է վերապահել նաև այլ անկախ մարմիններին, մասնավորապես՝ գիտական կազմակերպություններին օրինագծերի մշակման պատվերներ տալու հնարավորություն՝ պարտադիր բյուջետային ֆինանսավորմամբ:

3. Օրենսդրական գործընթացում խորհրդարանական ընդդիմությանն անհրաժեշտ է տրամադրել այնպիսի երաշխիքներ, որոնք ընդդիմության համար կապահովեն առնվազն Ազգային ժողովի նիստում իր կողմից բարձրացված հարցերի հրապարակային քննարկման հնարավորություն և թույլ չեն տա խորհրդարանական մեծամասնությանը խուսափելու նման քննարկումից: Այս համատեքստում առաջարկվում է Ազգային ժողովի հերթական նստաշրջանի ընթացքում գումարվող յուրաքանչյուր երրորդ քառօրյա նիստերի օրակարգում ընդգրկել բացառապես պատգամավորների կողմից առաջադրված օրինագծերը, ինչպես նաև սահմանել, որ պատգամավորների կողմից առաջադրված օրինագծերի՝ նստաշրջանի կամ նիստի օրակարգ ընդգրկվելը կարող է

հետաձգվել ոչ ուշ, քան մինչև բացառապես պատգամավորների համար նախատեսված հաջորդ քառօրյա նիստերը:

4. Առաջարկվում է Հայաստանի Հանրապետությունում ներդնել ժողովրդական օրենսդրական նախաձեռնության ինստիտուտը, որը կարող է մեծապես նպաստել օրինագծերում հասարակության հնարավորինս լայն շերտերի կարիքների և շահերի արտացոլմանը և առնվազն դրանց հրապարակային քննարկմանը: Այս ինստիտուտի ներդրման դեպքում անհրաժեշտ է ապահովել ողջամիտ հավասարակշռությունը ժողովրդաիշխանության անմիջական և ներկայացուցչական ձևերի միջև: Այդ նպատակով անհրաժեշտ է ժողովրդական նախաձեռնության իրականացման վաղ փուլերից սկսած մասնակից դարձնել նաև օրենսդիր մարմինն՝ շրջանառության մեջ դրված նախագծի վերաբերյալ Ազգային ժողովի համապատասխան մշտական հանձնաժողովի կողմից եզրակացություն տրամադրելու միջոցով: Միևնույն ժամանակ, անհրաժեշտ է առանձնացնել այն հարցերի շրջանակը, որոնք, իրենց բնույթից ելնելով, չեն կարող լինել ժողովրդական նախաձեռնության առարկա, այլապես կարող է խաթարվել պետական իշխանության բնականոն գործունեությունը: Դրանք են՝ հարկաբյուջետային և համաներման վերաբերյալ հարցերը, ինչպես նաև այն հարցերը, որոնցով օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես գալու բացառիկ իրավունքը Սահմանադրությամբ վերապահված է կոնկրետ սուբյեկտի:

5. Նկատի ունենալով, որ կառավարության կողմից օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործումը գտնվում է գործադիր իշխանության համակարգում գործող գերատեսչությունների շահերի բախման կիզակետում, անհրաժեշտ է նախատեսել այնպիսի կառուցակարգեր, որ, մի կողմից, կառավարության առաջադրած օրինագծերում հնարավորինս բացառվի նեղ գերատեսչական շահերի արտացոլումը, իսկ մյուս կողմից հաշվի առնվեն ոլորտային գերատեսչությունների կարծիքները: Առաջին խնդրի լուծման համար առաջարկվում է ամրագրել կառավարական գերատեսչությունների կողմից նախապատրաստվող և օրենսդրական կարգավորման քաղաքականություն որոշող կամ փոփոխող օրինագծերը աշխատանքային խմբերի կողմից մշակելու պահանջ՝ դրանցում ընդգրկելով ոչ միայն գործադիր իշխանության ներկայացուցիչների, այլ նաև անկախ իրավագետների, պատգամավորների, այլ շահագրգիռ մարմինների: Երկրորդ խնդրի լուծման համար պետք է առաջնորդվել այն սկզբունքով, որ եթե օրինագծի վերաբերյալ տրվել է կարգավորիչ ազդեցության կամ պետական-իրավական փորձաքննության բացասական եզրակացություն, ապա օրինագիծը կարող է կառավարության կողմից հավանության արժանանալ և Ազգային ժողով ուղարկվել միայն

բացասական եզրակացության համար հիմք հանդիսացած դրույթների վերանայման դեպքում:

6. Օրենքների կատարումն ապահովող ենթաօրենսդրական ակտերի ընդունման հարցում կառավարության պատասխանատվության բարձրացման նպատակով անհրաժեշտ է կիրառել օրենքի անմիջական գործողության սկզբունքը: Այդ սկզբունքի համաձայն, եթե օրենքի նորմով ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց տրամադրվում է որևէ իրավունք կամ այլ կերպ բարելավվում է վերջիններիս իրավական վիճակը, ապա տվյալ նորմը պետք է գործի անմիջականորեն՝ անկախ նորմի պահանջի կատարումն ապահովող իրավական ակտի ընդունումից, իսկ եթե օրենքի նորմում հիշատակված ենթաօրենսդրական ակտով պետք է սահմանվի ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց որևէ թույլտվության տրամադրման կարգը, ապա մինչև տվյալ ենթաօրենսդրական ակտի ընդունումը ֆիզիկական և իրավաբանական անձինք համապատասխան գործունեությունը կարող են իրականացնել առանց նշված թույլտվության:

7. Առանց դատական իշխանության դիրքորոշումը հաշվի առնելու՝ իշխանության մյուս ճյուղերի նախաձեռնությամբ դատական համակարգի կազմակերպման և գործունեության, ինչպես նաև դատավորների սոցիալ-տնտեսական երաշխիքներին վերաբերող օրենքների ընդունումը կարող է էական հարված հասցնել իշխանությունների բաժանման և հավասարակշռման սկզբունքին և դատական իշխանության անկախությունը: Այս համատեքստում անհրաժեշտ է ներդնել նման օրենքներ ընդունելիս դատական իշխանության կարծիքը հաշվի առնող պարտադիր ընթացակարգ, իսկ դատական իշխանության բացասական կարծիքի դեպքում նախատեսել նման օրենքների ընդունման բարդացված կարգ՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ:

8. Օրենսդրական նախաձեռնության փուլում իրականացվող ընթացակարգային գործողությունների պատշաճ իրականացումն էական նշանակություն ունի ընդունվող օրենքների որակի ապահովման հարցում: Այս համատեքստում կարևորվում է նշված փուլում իրականացվող գործընթացների որակն ապահովող կառուցակարգերի գոյությունը, որի նպատակով առաջարկվում է «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ օրենքում նախատեսել օրինագծի առաջադրման սահմանված կարգի, այդ թվում՝ օրինագծին կից ներկայացվող փաստաթղթերին առաջադրվող պահանջների պահպանման նախնական ստուգման ընթացակարգ:

9. Իրավունքի գործող համակարգ օրենքի սահուն ներթափանցումն ապահովելու և կարգավորիչ որոշումների ընդունման գործընթացում գիտական

տարրի ապահովման նպատակով առաջարկվում է ներդնել օրենսդրական կարգավորման քաղաքականություն որոշող կամ փոփոխող բոլոր օրինագծերի հայեցակարգային հիմնավորման և այդ հայեցակարգերի պարտադիր գիտական-իրավական փորձաքննության պահանջ:

Հետազոտության տեսական և մեթոդաբանական հիմքերը:

Ատենախոսության համար տեսական հիմք են հանդիսացել ինչպես հայրենական, այնպես էլ օտարերկրյա գիտնականների աշխատություններ: Հայրենական գիտնականներից, հատկապես, կարևոր են Ն. Այվազյանի, Հ. Ենգոյանի, Գ. Կոստանյանի, Գ. Սաֆարյանի և Հ. Հակոբյանի աշխատանքները:

Աշխատության մեջ օգտագործվել են մինչհեղափոխական շրջանի ռուս գիտնականներ Գ. Շերշենևիչի և Ս. Կոսյարևսկու աշխատությունները:

Խորհրդային իրավագետներից օգտագործվել են Ն. Կոլդակայի, Ն. Անդրիանովի, Լ. Անտոնովայի և Լ. Կրիվենկոյի աշխատությունները, իսկ ժամանակակից հեղինակներից մեծ ուշադրություն է հատկացվել Ա. Աբրամովայի, Ս. Բոշնոյի, Վ. Չեխարինայի, Վ. Բարանովի, Ա. Բեզուկովի, Վ. Իվանովի, Ն. Վոլկոդակայի, Ի. Դուբովի, Վ. Լեբեդևի, Ն. Ռոյզմանի, Ռ. Վասիլևի, Ս. Ավակյանի, Վ. Մոզոլևի, Ա. Լյուբիմովի, Ի. Միխեևայի, Յու Տորոպի, Լ. Նորմանի, Ջ. Քալդուուի, Ա. Սեյդմանի և Ջ. Սուլլիվանի աշխատություններին:

Ատենախոսությամբ առաջադրված խնդիրների ուսումնասիրության ընթացքում կիրառվել են գիտական ուսումնասիրության թե՛ ընդհանուր, թե՛ մասնավոր մեթոդները: Մեծ դեր է հատկացվել հատկապես հատմատական-իրավական մեթոդին: Կարևորվել են նաև դիալեկտիկական, պատմական, համակարգային-կառուցվածքային, վերլուծության, ընդհանրացման, լեզվատրամաբանական մեթոդները:

Հետազոտության նորմատիվ հիմքերը: Հետազոտության համար նորմատիվ հիմք են հանդիսացել ՀՀ Սահմանադրությունը, Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիրը, «Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին» միջազգային դաշնագիրը, «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ օրենքը, «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքը, ինչպես նաև աշխատանքի հիմնական դրույթներին առնչվող ՀՀ այլ նորմատիվ իրավական ակտեր: Հետազոտության նորմատիվ հիմքը կազմում են նաև աշխարհի թվով 106 պետությունների սահմանադրությունները: Ուսումնասիրվել են նաև այլ երկրների օրենսդրական ակտերը, մասնավորապես՝ «Ազգային խորհրդի կանոնակարգի մասին» Ավստրիայի դաշնային օրենքը, «Բունդեստագի կանոնակարգի մասին» Գերմանիայի դաշնային օրենքը, «Ժողովրդական նախաձեռնության իրականացման կարգի մասին» Իսպանիայի օրգանական օրենքը և այլն:

Հետազոտության արդյունքների փորձարկումը: Ատենախոսության հիմնական դրույթները քննարկվել են Երևանի պետական համալսարանի իրավագիտության ֆակուլտետի սահմանադրական իրավունքի ամբիոնում: Դրանք քննարկման առարկա են դարձվել նաև Ազգային ժողովի փորձաքննության վարչությունում, առանձին պատգամավորների օգնականների հետ, նախարարությունների և կառավարությանն առընթեր մարմինների՝ օրինագծերի մշակման համար պատասխանատու մասնագետների հետ:

Ատենախոսության ծավալը և կառուցվածքը: Ատենախոսությունը կատարված է ՀՀ ԲՈՀ-ի կողմից սահմանած ծավալով և կազմված է ներածությունից, երեք գլուխներից, որոնք ներառում են ինը պարագրաֆներ, եզրակացությունից և օգտագործված գրականության ցանկից:

Ատենախոսության հիմնական բովանդակությունը

Ներածության մեջ հիմնավորվում են հետազոտության թեմայի արդիականությունը, մշակվածության աստիճանը, հետազոտության տեսական, նորմատիվ և մեթոդաբանական հիմքերը, հետազոտության նպատակը և խնդիրները, գիտական նորույթը, ձևակերպվում են պաշտպանության ներկայացվող հիմնական դրույթները, հետազոտության տեսական և գործնական նշանակությունը և հետազոտության արդյունքների փորձարկումը:

Առաջին գլուխը՝ «Օրենսդրական նախաձեռնության տեսական հիմունքները» վերտառությամբ, կազմված է երկու պարագրաֆից, որոնք վերաբերում են օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման ձևերին և օրենսդրական նախաձեռնության փուլի սահմանների որոշման հիմնախնդրին:

Առաջին գլխի առաջին պարագրաֆում՝ «Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման ձևերը» վերտառությամբ, քննարկվում են այս իրավունքի իրագործման ձևերի վերաբերյալ հանդիպող հիմնական տեսությունները, որոնք առանձնացվում են երեք խմբերում: Քննադատվում է այն մոտեցումը, ըստ որի՝ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքը հնարավորություն է տալիս ներկայացնելու օրինագծեր և օրենսդրական առաջարկություններ՝ պայմանով, որ օրինագծերը պարտադիր պետք է քննարկվեն, իսկ առաջարկությունները՝ օրենսդիր մարմնի հայեցողությամբ: Նշվում է, որ օրենսդրական նախաձեռնության սուբյեկտի կողմից այդ իրավունքի իրագործումն իրավաբանական փաստ է, որի ուժով ծագում է իրավահարաբերություն տվյալ սուբյեկտի և օրենսդիր մարմնի միջև: Այդ իրավահարաբերությունում օրենսդրական նախաձեռնության սուբյեկտի

իրավունքին համապատասխանում է օրենսդիր մարմնի պարտականությունը՝ պարտադիր քննարկման առարկա դարձնելու օրենսդրական նախաձեռնությունը: Նման պայմաններում չի կարող խոսք լինել օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործմամբ ծագած իրավահարաբերությունում օրենսդիր մարմնի հայեցողության մասին:

Ատենախոսության այս պարագրաֆում առաջարկվում է օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի որոշ սուբյեկտների համար, որոնք կարող են որակյալ օրինագծեր պատրաստելու հետ կապված հանդիպել բարդությունների, նախատեսել այս իրավունքի իրագործման առավել պարզեցված ընթացակարգ՝ օրենսդրական առաջարկության ներկայացման միջոցով:

Քննադատվում է այն դիրքորոշումը, որի համաձայն օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման ձև է համարվում նաև արդեն իսկ շրջանառության մեջ գտնվող օրինագծերի վերաբերյալ առաջարկությունների ներկայացումը: Նշվում է, որ եթե օրինագծում ուղղումներ կատարելու առաջարկի ներկայացումը համարենք օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման ձև, ապա ստացվում է, որ այդ իրավունքի իրագործումը դուրս է գալիս օրենսդրական նախաձեռնության փուլի շրջանակներից և կարող է իրագործվել նաև օրենսդրական նախաձեռնության հաջորդ՝ օրինագծի քննարկման փուլում: Նշվածը, ինքնին, տրամաբանական հակասության մեջ է գտնվում օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի բովանդակության հետ:

Առաջին գլխի երկրորդ պարագրաֆում՝ «Օրենսդրական նախաձեռնության փուլի սահմանների որոշման հիմնախնդիրը» վերտառությամբ, քննարկվում են օրենսդրական նախաձեռնության փուլի սահմանների վերաբերյալ առկա երկու հիմնական տեսակետները: Դրանց վերլուծության արդյունքում նշվում է, որ մինչև օրենսդիր մարմնում օրինագծի առաջադրումն իրականացվող գործընթացներն ունեն մեծ կարևորություն օրենսդրական գործընթացի նպատակների իրագործման համար: Սակայն առավել ընդունելի է այն դիրքորոշումը, որ քննարկվող խնդրի լուծման համար պետք է ելակետ ընդունել այն պահը, երբ իրավահարաբերության մեջ է ներգրավվում օրենսդիր մարմինը, քանի որ օրենսդրական գործընթացը, առաջին հերթին, իրավահարաբերություն է օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտի և օրենսդիր մարմնի միջև: Մինչև օրինագծի առաջադրումն իրականացվող գործընթացներին օրենսդիր մարմինը չունի որևէ մասնակցություն, հետևաբար, առանց իրավահարաբերության երկու գլխավոր սուբյեկտներից մեկի խոսք չի կարող լինել օրենսդրական գործընթացի սկզբնավորման մասին: Նշվում է, որ օրենսդրական նախաձեռնության փուլը սկիզբ է առնում օրինագիծը օրենսդիր մարմնում առաջադրելով և ավարտվում է այն շրջանառության մեջ դնելով:

Քննադատվում է այն տեսակետը, ըստ որի օրինագիծը օրենսդիր մարմնում առաջադրելով, ավարտվում է օրենսդրական նախաձեռնության փուլը, սակայն օրինագծի հետ նախաձեռնողի կապը չի ավարտվում միայն այն առաջադրելով, այլ շարունակվում է նաև օրենսդրական գործընթացի հաջորդ փուլերում: Նշվում է, որ օրինագիծը կամ օրենսդրական առաջարկությունն օրենսդիր մարմնին առաջադրելով՝ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործումն ավարտվում է և ամբողջությամբ ընդգրկվում է օրենսդրական նախաձեռնության փուլի շրջանակներում: Ինչ վերաբերում է օրենսդրական նախաձեռնության փուլին, ապա այն ավարտվում է օրինագիծը շրջանառության մեջ դնելով: Օրենսդրական գործընթացի հաջորդ փուլերում օրենսդրական նախաձեռնության սուբյեկտների ունեցած իրավունքներն արդեն առանձին իրավունքներ են, որոնք, թեև սերտորեն կապված են օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի հետ, սակայն չեն ընդգրկվում դրա հասկացության մեջ:

Երկրորդ գլուխը՝ «Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտները» վերտառությամբ, բաղկացած է չորս պարագրաֆից, նվիրված է օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների որոշման հիմնախնդրին, պատգամավորների և կառավարության կողմից օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման առանձնահատկություններին, ինչպես նաև ժողովրդական նախաձեռնության ինստիտուտի կայացման արդի հիմնահարցերին:

Երկրորդ գլխի առաջին պարագրաֆում՝ «Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների շրջանակի որոշման հիմնախնդիրը. իրավահամեմատական վերլուծություն» վերտառությամբ, նկարագրվում են օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների շրջանակի որոշման վրա ազդող հիմնական գործոնները: Նշվում է, որ չի կարող գոյություն ունենալ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների որոշման միասնական մոդել բոլոր պետությունների համար: Եթե օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների լայն շրջանակը մի պետության համար կարող է լինել արդարացված, ապա մյուսի համար՝ ոչ: Նշվում է, որ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների շրջանակի սահմանման հարցում պետք է առաջնորդվել մեկ ընդհանուր սկզբունքով՝ դրանք պետք է լինեն այն մարմիններն ու անձինք, որոնք տվյալ պետության քաղաքական, տնտեսական և իրավական իրողությունների հաշվառմամբ կարող են ապահովել հասարակության հնարավորինս լայն շերտերի պահանջմունքների և շահերի արտացոլումն օրինագծերում և առնվազն դրանց հրապարակային քննարկումը: Որպես օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների շրջանակի որոշման վրա ազդող հիմնական գործոններ են առանձնացվում

կառավարման ձևը, պետության տարածքային կառուցվածքի ձևը, քաղաքական ռեժիմը և քաղաքական ավանդույթները:

Նշվում է, որ Հայաստանի Հանրապետությունում օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների շրջանակը որոշակի ընդլայնման կարիք ունի՝ երկու ուղղություններով: Առաջինը օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման հարցում պատգամավորների կոլեկտիվ մասնակցության ձևերի (ԱԺ մշտական հանձնաժողովներ, խմբակցություններ և պատգամավորական խմբեր) կիրառումն է՝ նպատակ ունենալով բարձրացնել պատգամավորական նախաձեռնությունների արդյունավետությունն ու որակը: Երկրորդ ուղղությունը ժողովրդական օրենսդրական նախաձեռնության՝ որպես անմիջական ժողովրդախիշխանության ինստիտուտի ներդրումն է:

Երկրորդ գլխի երկրորդ պարագրաֆում՝ «Պատգամավորները՝ որպես օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտ» վերտառությամբ, քննարկվում են Հայաստանի Հանրապետությունում պատգամավորների կողմից օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման առկա վիճակը, վերլուծության են ենթարկվում պատգամավորների օրենսդրական նախաձեռնողականության անկման հիմնական պատճառները: Նման պատճառների թվում առանձնացվում են ՀՀ օրենսդրությանը օրենսդրական առաջարկության՝ որպես օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման ձևի, նախատեսված չլինելը, պատգամավորների զգալի մասի մասնագիտական որակների պակասը այդ տեսակի գործունեության համար, ԱԺ աշխատակազմի կողմից պատգամավորներին պատշաճ մասնագիտական աջակցություն ցուցաբերելու մշակույթի բացակայությունը, օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման հարցում պատգամավորների կոլեկտիվ մասնակցության ձևերի հստակ իրավական կանոնակարգումների բացակայությունը:

Քննարկվել է նաև օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման հարցում խորհրդարանական ընդդիմությանը տրամադրվող երաշխիքների հիմնախնդիրը: Նշվել է, որ այդ երաշխիքները սահմանելիս պետք է ապահովվի հավասարակշռությունը օրենսդիր մարմնի բնականոն գործունեության ապահովման, օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործմամբ սեփական քաղաքականությունն իրականացնելու կառավարության հնարավորության և խորհրդարանական ընդդիմությանը տրամադրվող լրացուցիչ իրավունքների միջև:

Երկրորդ գլխի երրորդ պարագրաֆում՝ «Կառավարությունը՝ որպես օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտ» վերտառությամբ,

ներկայացվել են կառավարության կողմից օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման առանձնահատկությունները: Նշվում է, որ կոնկրետ պետության օրինաստեղծագործության մեջ կառավարության մասնակցության վրա էապես ազդում է կառավարման ձևը և իշխանությունների տարանջատման մոդելը: Նշվում է նաև, որ ՀՀ-ում սահմանադրորեն ամրագրված է օրենսդրական գործընթացում կառավարության հավասարակշռված լիազորությունների մոդելը, որի պարագայում կառավարության դերը օրենսդրական գործընթացում առավելապես իր օրենսդրական նախաձեռնությունների առաջադրումն է և պատգամավորների կողմից ներկայացված նախաձեռնությունների վերաբերյալ իր պաշտոնական դիրքորոշման ներկայացումը: Ընդգծվում է, սակայն, որ քաղաքական կյանքում առկա պատկերը լիովին այլ է և առավելապես համապատասխանում է ուժեղ կառավարության մոդելին:

Վերլուծելով կառավարության կողմից օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման առանձնահատկությունները՝ կատարվել են առաջարկներ կառավարական օրինագծերում գերատեսչական չեզոքության ապահովման, ոլորտային գերատեսչությունների կարծիքները պատշաճորեն հաշվի առնող ընթացակարգերի, կառավարության օրենսդրական գործունեությանը հետևողական բնույթ հաղողելու և օրենքների կատարումն ապահովող ենթաօրենսդրական ակտերի ընդունման հարցում կառավարության պատասխանատվությունը մեծացնելու վերաբերյալ:

Երկրորդ գլխի չորրորդ պարագրաֆում՝ «Ժողովրդական օրենսդրական նախաձեռնության՝ որպես անմիջական ժողովրդավարության ինստիտուտի կայացման արդի հիմնահարցերը» վերտառությամբ, քննարկվել են ժողովրդական օրենսդրական նախաձեռնության ներդրման նպատակահարմարությունն ու հեռանկարները Հայաստանի Հանրապետությունում: Ընդգծվել են այս ինստիտուտի առանձնահատկություններն անմիջական ժողովրդաիշխանության մյուս ինստիտուտների համեմատ և այն խնդիրներ, որոնց լուծմանը կարող է նպաստել ժողովրդական նախաձեռնության ինստիտուտը: Հայաստանի Հանրապետությունում ժողովրդական նախաձեռնության ինստիտուտի ներդրման հետ մեկտեղ քննարկվել է նաև, այսպես կոչված, ժողովրդական վետոյի ինստիտուտի ներդրման հնարավորությունը: Նշվել է, որ ժողովրդական նախաձեռնության և վետոյի ինստիտուտները Հայաստանի Հանրապետությունում որոշակի վերանայումներով ներդրվելու դեպքում կարող են մեծապես նպաստել անմիջական ժողովրդաիշխանության ներուժի լիարժեք օգտագործմանը՝ առանց վնաս հասցնելու ներկայացուցչական ժողովրդաիշխանությանը:

Ժողովրդական նախաձեռնության ինստիտուտի կիրառման դեպքում, ՀՀ բնակչության դիրքորոշման համաչափ պատկերը ստանալու համար, առաջարկվել է սահմանել ոչ միայն ընտրողների ընդհանուր նվազագույն թվի պահանջ, այլ նաև որոշակի նվազագույն քանակի ձայների ապահովման պահանջ ՀՀ յուրաքանչյուր մարզից:

Առանձնացվել է հարցերի այն շրջանակը, որը չի կարող լինել ժողովրդական նախաձեռնության առարկա, այլապես կարող է խաթարվել պետական իշխանության բնականոն գործունեությունը: Դրանք են հարկաբյուջետային և համաներման վերաբերյալ հարցերը, ինչպես նաև այն հարցերը, որոնցով օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես գալու բացառիկ իրավունքը Սահմանադրությամբ վերապահված է կոնկրետ սուբյեկտի:

Երրորդ գլուխը՝ «Օրենսդրական նախաձեռնության փուլի նշանակությունն օրենսդրական գործընթացի արդյունավետության ապահովման համար» վերտառությամբ, կազմված է երեք պարագրաֆից և նվիրված է օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման արդյունավետության հիմնախնդրին, օրենսդրական նախաձեռնության փուլում օրինագծերի հանրային քննարկումների և գիտական-իրավական փորձաքննության նշանակությանը:

Երրորդ գլխի առաջին պարագրաֆում՝ «Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման արդյունավետության գնահատման հիմնախնդիրը» վերտառությամբ, նշվում է, որ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման արդյունավետության տակ պետք է հասկանալ այդ իրավունքի իրագործման արդյունքում ընդունված օրենքի գործողության արդյունքի հարաբերակցությունն այն նպատակին, որի համար նախաձեռնվել է օրենքի ընդունումը: Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործումը կարելի է արդյունավետ համարել, եթե դրա արդյունքում ընդունված օրենքը համապատասխանում է հասարակության օբյեկտիվ պահանջմունքներին և ապահովում է օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործմամբ նախանշված նպատակներին համապատասխանող փաստացի արդյունքին հասնելը:

Նշվում է, որ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման արդյունավետության հիմնախնդիրը պետք է դիտարկել երեք հարթություններում՝ տնտեսական, սոցիալական և իրավական: Տնտեսական արդյունավետության տակ պետք է հասկանալ օրենքի ազդեցությունը պետության տնտեսական զարգացման վրա, օրենքը գործողության մեջ դնելու ծախսերի հարաբերակցությունն օրենքի ընդունմամբ պայմանավորված «եկամուտներին» և օրենքի տնտեսական արժեքայնությանը: Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման սոցիալական արդյունավետությունն

իրենից ներկայացնում է օրենքի «ընդունելիությունը» հասարակության հնարավորինս լայն շերտերի մոտ, վերջիններիս վարքագծի համապատասխանությունը օրենքում պարունակվող կարգադրագրերին: Իսկ իրավական արդյունավետությունն ընդունվող օրենքի ունակությունն է հնարավորինս սահուն կերպով ներթափանցել պետության իրավունքի համակարգ՝ չխախտելով վերջինիս միասնությունն ու համաձայնվածությունը: Իրավական արդյունավետությունը բնորոշվում է նաև օրենքի կիրառման արդյունավետ կառուցակարգերի գոյությամբ:

Ընդգծվում է օրինագծերի կարգավորիչ ազդեցության գնահատման նշանակությունն օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման տնտեսական արդյունավետության ապահովման համար: Առանձնացվում են կարգավորիչ ազդեցության գնահատման գործուն համակարգի համար անհրաժեշտ նախապայմանները և նշվում է, որ Հայաստանի Հանրապետությունում նշված ոչ բոլոր նախապայմաններն են առկա: Հետևաբար, չնայած ԿԱԳ-ի ներդրման համար որոշակի իրավական հիմքերի ստեղծմանը, դեռևս անհրաժեշտ են մի շարք քայլեր ԿԱԳ-ի արդյունավետորեն գործող համակարգ ներդնելու համար, որը ոչ թե կունենա զուտ ձևական և մակերեսային բնույթ, այլ կհանդիսանա գործուն կառուցակարգ Հայաստանի Հանրապետությունում ընդունվող օրենքների որակի բարձրացման համար:

Երրորդ գլխի երկրորդ պարագրաֆում՝ «Օրինագծի հանրային քննարկումների նշանակությունն օրենսդրական նախաձեռնության փուլում» վերտառությամբ, քննարկվել է օրենսդրական գործընթացում հանրային մասնակցության ապահովման դերը օրենքների սոցիալական արդյունավետության և հասարակական ընդունելիության բարձրացման հարցում: Ներկայացվել են օրենսդրական նախաձեռնության փուլում հանրային մասնակցության ապահովման միջազգային-իրավական հիմքերը: Առանձնացվել են այն նվազագույն չափանիշները, որոնց պետք է համապատասխանեն օրինագծերի հանրային քննարկումները: Այդ չափանիշները համատեքստում ընդգծվել է, որ Հայաստանի Հանրապետությունում դեռ առկա չեն նպաստավոր նախապայմաններ իրական հանրային մասնակցությունն ապահովելու համար:

Նշվում է, որ օրենսդրական նախաձեռնության փուլում հանրային քննարկումներին հատկացվող ոչ բավարար մակարդակը կապված է առավել ընդհանուր խնդրի՝ Հայաստանի Հանրապետությունում օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման բոլոր ընթացակարգային կանոնների պահպանումն ապահովող հստակ կառուցակարգերի բացակայության հետ: Նշվածի հաշվառմամբ առաջարկվում է ներդնել Ազգային ժողովում առաջադրված օրինագծերի նախնական ուսումնասիրության ընթացակարգ, ինչը

թույլ կտա խուսափել օրենսդրական նախաձեռնության փուլի ընթացակարգային, այդ թվում՝ հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման պահանջների և օրինագծին կից ներկայացվող փաստաթղթերի ձևականացումից և որի արդյունքում կբարձրանա առաջադրված օրինագծերի որակը և հիմնավորվածության մակարդակը:

Երրորդ գլխի երրորդ պարագրաֆում՝ «Գիտական-իրավական փորձաքննության նշանակությունն օրենքի որակի ապահովման գործում» վերտառությամբ, նշվում է, որ օրենսդրական նախաձեռնության փուլում ընդունվելիք օրենքի որակի ապահովման անհրաժեշտ լծակ է նաև գիտական-իրավական փորձաքննության անցկացումը, որը կարևոր նշանակություն ունի օրենսդրական նախաձեռնության փուլի և առհասարակ օրենսդրական գործընթացի արդյունավետության բարձրացման համար: Նշված փորձաքննության անցկացումը թույլ է տալիս ստեղծել ազգային իրավունքի փոխհամաձայնեցված համակարգ՝ բարձրացնելով դրա գործողության արդյունավետությունը:

Ընդգծվում է, որ Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի օրենսդրական աշխատանքը և մեծաթիվ օրենքների ընդունումը չեն ուղեկցվում դրանց որակական չափանիշների պահպանմամբ: Դրա պատճառներից մեկն էլ հասարակական հարաբերությունների տվյալ ոլորտի օրինաչափությունների և դրանցից բխող՝ անհրաժեշտ իրավական կարգավորման տեսանկյունից օրինագծերի կամ դրանց հայեցակարգերի նախնական հետազոտման բացակայությունն է: Դրանով է նաև պայմանավորված օրենքների կայունության անհարկի խոցելիությունը, երբ դրանք ընդունվելուց հետո, անգամ մինչև ուժի մեջ մտնելը, հաճախ ենթարկվում են բազմաթիվ փոփոխությունների, քանի որ ընդունման ժամանակ պատշաճ ուշադրություն չի դարձվում օրենսդրական կարգավորման տվյալ ոլորտի օրինաչափություններին, իրավական կարգավորման առկա վիճակին, օրենքի ընդունման հնարավոր հետևանքներին և նմանաբնույթ այլ անհրաժեշտ փաստարկներին: Այսպիսով, օրենսդրական կարգավորման գիտական հիմնավորվածությունն անհրաժեշտ պայման և նախադրյալ է ընդունվող օրենքների որակի բարձրացման համար, ինչի հաշվառմամբ առաջարկվում է Հայաստանի Հանրապետությունում գիտական-իրավական փորձաքննության առարկա դարձնել օրինագծերի հայեցակարգերը՝ պայմանով, որ հայեցակարգային հիմնավորման պահանջը պարտադիր լինի օրենսդրական կարգավորման քաղաքականություն որոշող կամ փոփոխող բոլոր օրինագծերի համար:

Եզրակացությունում վերախմաստավորելով և վերաարժևորելով օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման ձևերի, օրենսդրական

նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների արդյունավետորեն գործող շրջանակի սահմանման, կառավարության և պատգամավորների կողմից օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման աղյուսակետության բարձրացման անհրաժեշտությունը, օրենսդրական նախաձեռնության փուլում օրինագծերի կարգավորիչ ազդեցության գնահատման, հանրային քննարկումների, գիտական-իրավական փորձաքննության դերն ու նշանակությունը, այս ոլորտում գոյացած ինչպես տեսական, այնպես էլ գործնական մի շարք հիմնահարցերը կարգավորելու նպատակով կատարվել են **հետևյալ հիմնական եզրահանգումներն ու առաջարկությունները**.

1. Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի բովանդակության վերաբերյալ այն տեսակետը, ըստ որի այս իրավունքը դիտվում է որպես ոչ միայն Սահմանադրությամբ որոշված, այլ նաև այլ սուբյեկտների հնարավորություն՝ օրենսդիր մարմնին ներկայացնելու օրենսդրական նոր կարգավորման անհրաժեշտության հարց, չունի բավարար հիմնավորվածություն: Այս տեսակետի համաձայն, ի տարբերություն Սահմանադրությամբ որոշված սուբյեկտների, այլ սուբյեկտների կողմից ներկայացված օրենսդրական առաջարկները չեն առաջացնում օրենսդիր մարմնի պարտականությունը՝ քննարկելու դրանք: Մինչդեռ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի կարևոր հատկանիշ է, որ դրան համապատասխանում է համապատասխան իրավահարաբերության մյուս կողմի՝ օրենսդիր մարմնի պարտականությունը՝ քննարկելու այն: Հետևաբար, Սահմանադրությամբ չնախատեսված սուբյեկտների կողմից օրենսդիր մարմնին օրենսդրական առաջարկությունների ներկայացումը հանդիսանում է ոչ թե օրենսդրական նապաձեռնության իրավունքի, այլ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին դիմելու և պատասխան ստանալու ընդհանուր իրավունքի դրսևորում:

2. Օրենսդիր մարմնում արդեն իսկ շրջանառության մեջ դրված օրինագծերի վերաբերյալ առաջարկությունների ներկայացումը չի համարվում օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման ձև: Այդ իրավունքի և օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի միակ ընդհանրությունն այն է, որ դրանք ունեն միևնույն սուբյեկտային կազմը: Բացի այդ, շրջանառության մեջ գտնվող օրինագծերի վերաբերյալ առաջարկությունների ներկայացումը օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործում համարելու դեպքում ստացվում է, որ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործումը դուրս է գալիս օրենսդրական գործընթացի նույնանուն փուլի շրջանակներից, ինչը տրամաբանական հակասության մեջ է մտնում այդ իրավունքի բովանդակության հետ:

3. Օրենսդրական նախաձեռնության փուլը սկիզբ է առնում օրինագիծը կամ օրենսդրական առաջարկությունը օրենսդիր մարմնին ներկայացնելու պահից և ավարտվում է այն շրջանառության մեջ դնելով: Թեև մինչև օրինագիծը օրենսդիր մարմնին ներկայացնելն իրականացվող գործընթացներն ունեն կարևոր նշանակություն ապագա օրենքի բովանդակության որոշման և օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման արդյունավետության համար, սակայն այդ գործընթացներին չի մասնակցում օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործմամբ ծագող իրավահարաբերության երկրորդ հիմնական սուբյեկտը՝ օրենսդիր մարմինը, որպիսի պայմաններում օրենսդրական նախաձեռնության փուլը չի կարող սկզբնավորված համարվել:

4. Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների լայն կամ նեղ շրջանակի հիմնավորվածության վերաբերյալ գրականության մեջ հանդիպող վեճերը չունեն բավարար հիմնավորվածություն: Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների արդյունավետորեն գործող շրջանակի որոշումը կախված է կոնկրետ պետությանը բնորոշ մի շարք հանգամանքներից, որոնցից առաջինն է տվյալ պետության կառավարման ձևը և դրա շրջանակներում գոյություն ունեցող իշխանությունների բաժանման և հավասարակշռման գործող մոդելը: Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների շրջանակի վրա ազդում են նաև տվյալ պետության տարածքային կառուցվածքի ձևը, քաղաքական ռեժիմը և քաղաքական ավանդույթները:

5. Իշխանությունների հստակ բաժանման և հավասարակշռման պայմաններում դատական իշխանությանը չպետք է վերապահվի օրենսդրական նախաձեռնության իրավունք: Ճիշտ է, դատարանները, իրենց գործունեության բնույթով պայմանավորված, մեծ դերակատարում ունեն օրենսդրական բացերի, հակասությունների և օրենսդրական կարգավորում պահանջող խնդիրների բացահայտման գործում, սակայն դատարանների խնդիրը, հատկապես մայրցամաքային իրավական համակարգի երկրներում, առավելապես օրենքների մեկնաբանումն է և ոչ թե օրինաստեղծ աշխատանքով զբաղվելը: Միննույն ժամանակ, իշխանությունների տարանջատման սահմանադրական հաշվեկշռի պահպանման համար անհրաժեշտ է նախատեսել դատական իշխանության կազմակերպմանը և գործունեությանը, ինչպես նաև դատավորների սոցիալական-տնտեսական երաշխիքներին վերաբերող օրինագծերի դեպքում դատական իշխանության կարծիքը հաշվի առնող կառուցակարգեր, իսկ վերջինիս բացասական կարծիքի դեպքում նախատեսել նման օրենքների ընդունման առավել բարդացված ընթացակարգ:

6. Հայաստանի Հանրապետությունում հրամայական է պատգամավորների, հատկապես խորհրդարանական ընդդիմության դերի բարձրացման խնդիրը օրինաստեղծ աշխատանքներում, ինչը կապահովի բազմակարծությունը օրենսդրական գործընթացում և ավելի լայն հնարավորություններ կստեղծի օրենքներում հանրային շահի առավել ամբողջական ամրագրման համար: Այս համատեքստում կարևոր է օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման հարցում լրացուցիչ երաշխիքներ նախատեսել պատգամավորների և հատկապես խորհրդարանական ընդդիմության համար: Որպես նման երաշխիքներ կարող են ծառայել հետևյալները.

ա) պատգամավորների համար որպես օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման ձև սահմանել նաև օրենսդրական առաջարկությունները,

բ) օրենսդրական նախաձեռնության իրավունք վերապահել Ազգային ժողովի մշտական հանձնաժողովներին, խմբակցություններին և պատգամավորական խմբերին,

գ) սահմանել, որ հերթական նստաշրջանի ընթացքում գումարվող յուրաքանչյուր երրորդ քառօրյա նիստերի օրակարգում պետք է ընդգրկվեն բացառապես պատգամավորների կողմից առաջադրված օրինագծերը,

դ) սահմանել, որ պատգամավորների կողմից առաջադրված օրինագծերի՝ նստաշրջանի կամ նիստի օրակարգ ընդգրկվելը կարող է հետաձգվել ոչ ուշ, քան մինչև բացառապես պատգամավորների համար նախատեսված հաջորդ քառօրյա նիստերը,

ե) պատգամավորների մեկ քառօրյին վերապահել օրինագիծը ԱԺ նստաշրջանի օրակարգում արդեն իսկ ընդգրկված մեկ այլ օրինագծի նկատմամբ այլընտրանքային համարելու, խորհրդարանական լսումներ հրավիրելու, առանձին օրինագծերի քննարկման համար ժամանակավոր հանձնաժողովներ ստեղծելու, ինչպես նաև օրինագծերի ազդեցության գնահատման այլընտրանքային եզրակացություններ ներկայացնելու իրավունք,

զ) սահմանել, որ ԱԺ մշտական հանձնաժողովների կողմից ձևավորված աշխատանքային խմբերում ընդգրկված պատգամավորների առնվազն կեսը պետք է լինեն խորհրդարանական ընդդիմության ներկայացուցիչներ:

7. Կառավարության կողմից գործադիր և կարգադրիչ ամենօրյա գործունեության իրականացմամբ պայմանավորված օրենսդրական կարգավորման կարիք ունեցող խնդիրների մասին իրազեկվածությունը պայմանավորում է կառավարության գերակա դերը օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման հարցում: Ընդ որում, օրենսդրական

նախաձեռնության իրագործման հարցում կառավարության դերը մեծապես կախված է իշխանությունների տարանջատման գործող մոդելից: Հայաստանի Հանրապետության պարագայում սահմանադրական նորմերն ապահովում են օրենսդրական գործընթացում օրենսդիր և գործադիր իշխանության մարմինների միջև փոխհարաբերությունների հավասարակշռությունը:

8. Քաղաքական կյանքում առկա պատկերը, սակայն, բոլորովին այլ է և արտացոլում է կառավարության ակնհայտ գերազանցությունն օրենսդրական նախաձեռնողականության հարցում, որի դեպքում Ազգային ժողովը վերածվել է զուտ կառավարության որոշումները վավերացնող մարմնի: Պատգամավորների առաջադրած օրինագծերի վերաբերյալ կառավարության դիրքորոշումները կանխորոշում են վերջիններիս ճակատագիրը՝ սահմանափակելով հատկապես օրենսդիր մարմնի քաղաքական փոքրամասնության հնարավորություններն օրինաստեղծագործության մեջ:

9. Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքը կառավարության համար հանդիսանում է գործիք սեփական քաղաքականության իրականացման հարցում, ինչով էլ պայմանավորվում են կառավարության առանձնահատկությունները օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների մեջ: Մասնավորապես, այդ առանձնահատկությունները ենթադրում են կառավարության կողմից օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործումը նախապես կազմված օրենսդրական աշխատանքների ծրագրերին համապատասխան, որոնք համահունչ պետք է լինեն Ազգային ժողովի կողմից հավանության արժանացած կառավարության գործունեության ծրագրին և տվյալ տարվա համար հաստատված կառավարության գործունեության միջոցառումների ծրագրին: Բացի այդ, կառավարության կողմից ներկայացված և օրենսդրական կարգավորման քաղաքականություն որոշող կամ փոփոխող օրինագծերը պետք է ունենան հայեցակարգային հիմնավորում՝ ցուցադրելով դրանց կապը կառավարության գործունեության ծրագրի հետ: Կառավարության օրենսդրական գործունեության առանձնահատկություններից է նաև այն, որ հիմնականում վերջինիս պարտականությունն է ապահովելու ընդունված օրենքների կատարումը համապատասխան ենթաօրենսդրական ակտերի ժամանակին ընդունման միջոցով, որպիսի պարագայում անհրաժեշտ է նախատեսել այնպիսի կառուցակարգեր, որոնք կբարձրացնեն կառավարության պատասխանատվությունը նման ենթաօրենսդրական ակտերի ժամանակին ընդունման հարցում:

10. Օրենսդրական նախաձեռնության իրագործմանը հանրային մասնակցության ապահովումը ժամանակակից աշխարհում հանդիպող ժողովրդավարական միտումների դրսևորումներից է: Այդ մասնակցության ձևերը

կարող են տարբեր լինել՝ հանրային քննարկումներ, հանդիպումներ ընտրողների հետ և այլն: Հանրային մասնակցության ապահովման ձևերի շարքում առանձնանում է հատկապես ընտրական իրավունք ունեցող անձանց որոշակի նվազագույն թվին օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի վերապահումը, որն անվանվում է ժողովրդական նախաձեռնություն: Այս ինստիտուտը թույլ է տալիս իրենց օրենսդրական առաջարկությունները ներկայացնել և ապահովել առնվազն դրանց հրապարակային քննարկումն այն անձանց, ովքեր ներկայացուցչական ժողովրդախիշխանության ձևերի կիրառման պարագայում զրկված են նման հնարավորությունից: Դա թույլ է տալիս օրենսդիր մարմնին իր գործունեության ընթացքում ավելի լավ պատկերացում կազմել գոյություն ունեցող հասարակական պահանջմունքի և օրենսդրական կարգավորման կարիք ունեցող խնդիրների մասին: Ընդ որում, տեղեկատվական տեխնոլոգիաների զարգացման և այդ պայմաններում էլեկտրոնային ժողովրդավարության վերաբերյալ տեսությունների զարգացման համատեքստում ավելի լայն հնարավորություններ են ստեղծված ժողովրդական նախաձեռնության ինստիտուտի լայնորեն կիրառման համար՝ ձերբագատվելով այս ինստիտուտի կիրառման համար անհրաժեշտ ստորագրությունների հավաքման ավանդական եղանակի ստեղծած դժվարություններից:

11. Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման արդյունավետության չափանիշ պետք է համարել դրա արդյունքում ընդունված օրենքի որակը, որը ենթադրում է օրենքի տնտեսական հիմնավորվածությունը, դրա ընդունելիությունը իրավունքի սուբյեկտների կողմից և դրանում հասարակական պահանջմունքի հնարավորինս լայնորեն արտացոլումը, ինչպես նաև այդ օրենքի համապատասխանությունը հասարակական հարաբերությունների սվյալ ոլորտի օրենսդրական կարգավորման օբյեկտիվ պահանջներին: Նման որակական բնութագրով օրենքի ընդունումը մեծապես պայմանավորված է օրենսդրական նախաձեռնության փուլում իրականացվող գործընթացներից, մասնավորապես՝ օրինագծի կարգավորիչ ազդեցության գնահատումից, դրա շուրջ հանրային քննարկումներից և խորհրդակցություններից, ինչպես նաև առաջարկվող օրենսդրական կարգավորման գիտական-իրավական փորձաքննության իրականացումից:

12. Օրինագծերի կարգավորիչ ազդեցության գնահատումը վերջիններիս տնտեսական արժեքայնության գնահատման կառուցակարգ է: Կարգավորիչ ազդեցության գործուն համակարգի ստեղծման համար անհրաժեշտ են մի շարք պայմաններ, որոնք են.

ա) ընդունել իրավական ակտ, որի համաձայն բոլոր օրինագծերը պետք է ենթարկվեն կարգավորիչ ազդեցության պարտադիր գնահատման,

բ) ուշադրություն դարձնել ազդեցության գնահատում իրականացնող անձնակազմի մասնագիտական որակների բարձրացման վրա՝ կազմակերպելով վերապատրաստման դասընթացներ և արտասահմանյան երկրների փորձի ուսումնասիրություններ,

գ) մշակել և կիրառել ԿԱԳ-ի միասնական մեթոդաբանություն,

դ) մշակել և վարել տվյալների շտեմարաններ ԿԱԳ-ի շրջանակներում իրականացվող վերլուծություններում օգտագործելու համար,

ե) սահմանել ԿԱԳ-ի որակի հստակ չափանիշներ,

զ) հրապարակել ԿԱԳ-ի արդյունքները և կազմակերպել դրանց շուրջ հանրային քննարկումներ,

է) ԿԱԳ-ը կիրառել ոչ միայն նախատեսվող, այլ նաև գործող օրենքների նկատմամբ,

ը) ԿԱԳ-ի համար ստեղծել այնպիսի կառուցվածք, որի պարագայում ԿԱԳ-ի որակի համար սկզբնական պատասխանատվությունը կկրեն կարգավորման նախագիծը մշակողները, իսկ դրանց նկատմամբ վերահսկողություն կիրականացնի անկախ մարմինը, որը կսահմանի նաև որակի չափանիշներ ԿԱԳ-ի համար,

թ) հետագա կարգավորիչ ակտերի ընդունում, որոնք պատասխանատվության և խրախուսման միջոցներ կնախատեսեն ԿԱԳ-ի որակի համար:

13. Հայաստանի Հանրապետությունում թեև ԿԱԳ-ի ինստիտուտի ներդրման նպատակով ստեղծվել են իրավական հիմքեր, սակայն ԿԱԳ-ի արդյունավետ համակարգի ներդրման համար անհրաժեշտ մի շարք նախապայմանների բացակայությունը կարգավորիչ ազդեցության գնահատումը դարձրել են օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման համար անհրաժեշտ ձևական և մակերեսային գործընթաց: ԿԱԳ-ի դերը բարձրացնելու համար անհրաժեշտ է հատկապես այս գործընթացի որակի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող և որակի չափանիշներ սահմանող կենտրոնական մարմնի ստեղծումը, միասնական մեթոդաբանության մշակումն ու կիրառումը, ինչպես նաև ԿԱԳ-ի արդյունքների շուրջ հանրային քննարկումների անցկացումը: Վերջին նախապայմանի իրագործման համար առաջարկվում է նաև Հայաստանի Հանրապետությունում գործող և ընդունվող բոլոր օրենքների համար մշակել և հրապարակել օրենքի անձնագիր՝ այդտեղ զետեղելով տվյալ օրենքի վերաբերյալ ողջ տեղեկատվությունը՝ սկսած օրինագծի մշակման փուլից մինչև իրավակիրառում:

14. Օրենսդրական նախաձեռնության փուլում հանրային լայն և իրական մասնկացության ապահովումը պետական իշխանության թափանցիկ գործունեության և դրանում ամուր ժողովրդավարական հիմքերի առկայության

ցուցանիշ է: Հանրային մասնակցության ապահովումը թույլ է տալիս օրենսդրությամբ հնարավորինս արտացոլել հասարակության տարբեր խմբերի պահանջմունքներն ու շահերը, ինչի արդյունքում բարձրանում է օրենքների ընդունելիությունը հասարակության շրջանում և վստահությունն իշխանության հանդեպ: Միննույն ժամանակ, օրինագծերի շուրջ հանրային քննարկումներն ու խորհրդակցությունները չպետք է կրեն ձևական բնույթ, այլ հանրության տարբեր շերտերին վերապահեն իրական հնարավորություն՝ արտահայտելու իրենց կարծիքը և այն հաշվի առնելու հետագա օրենսդրական գործընթացում: Այդ նպատակով մեր կողմից մշակվել են օրինագծերի հանրային քննարկումներին ներկայացվող պահանջները, որոնց պահպանման դեպքում միայն հանրային քննարկումները կարող են համարվել իրական և ոչ ձևական: Այդ պահանջներն են.

ա) առաջարկվող օրենսդրական փոփոխության ներկայացում հնարավորինս պարզ և մատչելի կերպով (գործնական օրինակներ, վերլուծություններ և այլն)՝ չսահմանափակվելով միայն օրինագծի տեքստի հրապարակմամբ,

բ) հանրային քննարկումների իրականացում այնպիսի վաղ փուլերում, որ հանրությանը տրվի իրական հնարավորություն և ողջամիտ ժամկետ ազդելու որոշումների բովանդակության վրա,

գ) օրենսդրական նախաձեռնության փուլում ողջ հանրության մասնակցություն ապահովող ընդհանուր կանոններից բացի հատուկ կանոնների նախատեսում շահագրգիռ խմբերի համար, ինչպիսիք են անմիջականորեն տվյալ իրավական կարգավորման ոլորտում գործող քաղաքացիներն ու կազմակերպությունները, համապատասխան կանոնադրական նպատակների ներքո գործող հասարակական կազմակերպությունները և այլն,

դ) անդրադարձ հանրային քննարկումների արդյունքներով ստացված բոլոր առաջարկություններին և դիտողություններին, իսկ դրանց մերժման դեպքում՝ մանրամասն պատճառաբանում,

ե) էլեկտրոնային հանրային քննարկումների և խորհրդակցությունների արդյունավետ և կենտրոնացված կերպով իրականացնելու համար միասնական ինտերնետային կայքի գործարկում՝ հանրային քննարկման արդյունքների պարտադիր հրապարակմամբ:

Այդ պահանջների համատեքստում կարելի է փաստել, որ թեև Հայաստանի Հանրապետությունում ներդրված է օրինագծերի հանրային քննարկումների ինստիտուտը, սակայն այն դեռևս զգալի կատարելագործման կարիք ունի՝ վերը նշված պահանջներին համապատասխանելու համար:

15. Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման արդյունավետության բարձրացման համար առաջարկվում է օրինագծերի հայեցակարգերը ենթարկել գիտական-իրավական անկախ և պարտադիր փորձաքննության, որը բնորոշվում է որպես հատուկ գիտելիքներ ունեցող անձի կամ անձանց խմբի նեղ մասնագիտական գործունեություն՝ ուղղված առաջարկվող օրենսդրական կարգավորման հետազոտմանը՝ հասարակական հարաբերությունների կոնկրետ ոլորտի իրավական կարգավորման օբյեկտիվ պահանջներին դրա համապատասխանության տեսանկյունից: Նշված փորձաքննության նպատակն է ապահովել օրինագծի սահուն ներթափանցումը իրավունքի գործող համակարգ և նոր օրենքի համաձայնեցվածությունն այդ համակարգի այլ տարրերի հետ:

Ատենախոսության հիմնական դրույթներն արտացոլված են հեղինակի հետևյալ հրապարակումներում

1. Բաղայան Ս. Ժողովրդական օրենսդրական նախաձեռնության՝ որպես անմիջական ժողովրդավարության ինստիտուտի կայացման արդի հիմնահարցերը // ԵՊՀ իրավագիտության ֆակուլտետի ասպիրանտների և հայցորդների 2013թ. նստաշրջանի նյութերի ժողովածու, ԵՊՀ հրատ., Երևան, 2014, էջեր 7-13,

2. Բաղայան Ս. Օրինագծերի գիտական-իրավական փորձաքննության նշանակությունն օրենքների որակի ապահովման գործում // Կանթեղ, No 1 (58), Երևան, 2014, էջեր 184-192,

3. Բաղայան Ս. Օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի իրագործման ձևերի հիմնախնդիրը // Պետություն և իրավունք, No 1 (63), Երևան, 2014, էջեր 16-22:

Резюме

Бадалян Саяд Сукиасович

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Качество принимаемых законов является краеугольным камнем для нормального развития государства. Основания качественного закона закладываются, в первую очередь, на начальном этапе законодательного процесса – на стадии законодательной инициативы. На основании “законодательного материала”, разработанного на этом этапе, строится дальнейший законотворческий процесс. В этом контексте большое значение получают процессы, осуществляемые на стадии законодательной инициативы, в связи с которыми в Республике Армения существует ряд серьезных проблем. Проблемы, связанные с надлежащей реализацией стадии законодательной инициативы, требуют научно разработанные решения. Эти проблемы, однако, почти не стали предметом всестороннего исследования отечественных правоведов. Настоящая диссертация направлена на восполнение этого пробела.

В диссертации исследованы основные теории, касающиеся форм реализации права законодательной инициативы, которые были выделены в три группы.

Некоторым субъектам права законодательной инициативы, могущим столкнуться с затруднениями, связанными с подготовкой качественных законопроектов, предложено предусмотреть более упрощенную процедуру реализации этого права – посредством представления законодательного предложения.

Подвергнута критике позиция, согласно которой формой реализации права законодательной инициативы считается представление предложений касательно уже существующих в обращении законопроектов.

Проанализированы основные факторы, влияющие на решение круга субъектов права законодательной инициативы, и в этом контексте отмечено, что круг субъектов права законодательной инициативы в Республике Армении нуждается в некотором расширении – в двух направлениях. Первое – это применение форм коллективного участия депутатов в вопросе реализации права законодательной инициативы. Второе направление – внедрение народной законодательной инициативы – как института прямого народовластия.

В работе рассматривается существующее положение реализации права законодательной инициативы депутатами в Республике Армения, а также

подвергнуты анализу основные причины падения законодательной инициативности депутатов.

На основе анализа особенностей реализации права законодательной инициативы со стороны правительства автором выдвинуты предложения касательно обеспечения ведомственного нейтралитета в правительственных законопроектах, процедур, надлежащим образом учитывающих мнение отраслевых ведомств, придания последовательного характера законодательной деятельности правительства и увеличения ответственности правительства в вопросе принятия подзаконных актов, обеспечивающих исполнение законов.

Одной из проблем, рассматриваемых в диссертации, является целесообразность и перспективы внедрения народной законодательной инициативы в Республике Армения. В этой связи подчеркнуты особенности этого института по сравнению с другими институтами прямой демократии и те задачи, решениям которых способствовал институт народной законодательной инициативы.

Автором рассмотрена также проблема эффективности реализации права законодательной инициативы. По этому поводу отмечено, что проблеме этой эффективности нужно рассматривать в трех плоскостях: экономической, социальной и правовой.

В диссертации рассмотрена роль общественного участия в законодательном процессе с точки зрения повышения социальной эффективности законов. Представлены международно-правовые основания обеспечения общественного участия на этапе законодательной инициативы. Выделены минимальные критерии, которым должны соответствовать общественные обсуждения законопроектов. В контексте этих критериев подчеркнуто, что в Республике Армения еще не обеспечены предпосылки для обеспечения реального общественного участия.

Диссертантом отмечается, что на этапе законодательной инициативы необходимым рычагом обеспечения качества принимаемого закона является также проведение научно-правовой экспертизы, имеющей важное значение для повышения эффективности этапа законодательной инициативы и эффективности законодательного процесса вообще. Проведение указанной экспертизы позволяет создать взаимосогласованную систему национального права, повышая эффективность ее действия.

Основные положения диссертации отражены в опубликованных научных статьях и обсуждались на кафедре конституционного права юридического факультета Ереванского государственного университета.

Summary

Sayad Sukias Badalyan

PROBLEMS OF LEGISLATIVE INITIATIVE IN THE REPUBLIC OF ARMENIA

The quality of the laws is the cornerstone of the normal development of the state. Qualitative grounds of the law are laid primarily at the initial stage of the legislative process - at the stage of legislative initiative. Based on the "legislative material" developed at this stage the further legislative process is constructed. In this context, great importance shall receive the processes carried out at the stage of legislative initiative, in connection with which there are some serious problems in the Republic of Armenia. Problems associated with proper implementation of the stage of the legislative initiative, require scientifically developed solutions. These problems, however, almost did not become the subject of a comprehensive study by Armenian scientists. This thesis aims to fill this gap. The thesis investigated the following issues:

The basic theories concerning the modalities of implementing the right of legislative initiative, which were divided into three groups, have been studied.

For some subjects of legislative initiative, to be able to face the difficulties associated with the preparation of high-quality bills it is proposed to provide a simplified procedure for the realization of this right - by presenting a legislative offer.

The position is criticized that the form of the right of legislative initiative is considered the presentation of proposals in respect of existing bills.

Two main viewpoints related to the borders of the legal initiative stage are discussed. It is mentioned during their discussion that though the processes implemented before the proposal of a bill are very important for the realization of the purposes of legal process, but the position is more accepted that one should take as a starting point for solving the issue discussed at the moment, the time when the legislature gets involved in legal relations, since the legal process, first of all is a legal relation between legal initiative subjects and the legislature. During the processes realized before the introduction of the bill the legislature has no participation, thus, without one of the two main subjects of legal relations it can't be said about the origin of legal process. It is mentioned that the phase of legal initiative starts from the proposal of a bill and ends by putting it into circulation.

The viewpoint is discussed that by proposal of a bill, the phase of legislative initiative ends, perhaps the relation with the initiator, but it continues at farther stages of legal process as well. It is mentioned that the introduction of a bill puts an end to the realization of the legal initiative and it is completely involved in the phase of legislative initiative. At the next stage of legislative process the rights of initiative subjects are

already separate rights, which, being closely related with the right of legal initiative, are not included in its concept.

The main factors influencing the determination of the range of subjects of legislative initiative are analyzed, and it is noticed in that context that the range of subjects of legislative initiative in the Republic of Armenia needs some expansion - in two directions.

The first - is applying forms of MPs' collective participation for the exercise of the right of legislative initiative. The second direction is the introduction of popular legislative initiative as an institution of direct democracy.

The present state of realization of legislative initiative right by MP's in the Republic of Armenia is discussed, and the main reasons for fall of MPs' legislative initiative are analyzed.

The implementation of legislative initiative right by government is portrayed. Based on the analysis of these peculiarities the proposals are made to ensure the institutional neutrality of the bills introduced by the government, appropriate procedures to hear the opinion of sectoral departments and to make consistent the legislative activities of the government and to increase the governmental activity in enacting secondary legislation to enforce the laws.

The feasibility and prospects for the introduction of popular legislative initiative in the Republic of Armenia are discussed. The peculiarities of these institutes in comparison with other institutes and the tasks, the solving of which was promoted by the institute of legislative initiative, are underlined.

The role of public participation in the lawmaking process is discussed as it is thought that will increase the social effectiveness and public endorsement. The international-legal grounds for public participation on the stage of legislative initiative are provided. The minimal criteria to be met by legislative discussions of bills are highlighted. In the context of these criteria it is emphasized that the Republic of Armenia has not yet provided the prerequisites for real public participation.

It is stated that at the stage of legislative initiatives the necessary measure to ensure the quality of the law is also the scientific and legal expertise that is essential to improve the efficiency of the phase of legislative initiative and the efficiency of the legislative process in general. Conducting the mentioned examination allows to create a mutually agreed system of national law, improving its efficiency.

Key provisions of the thesis are reflected in the published scientific papers and discussed at the Chair of Constitutional Law of Yerevan State University.