

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՊԱՌԼԱՄԵՆՏԻ ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ
ԿԱՐԳԱՎԻՃԱԿԻ ԵՎ ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹՆԵՐԻ ՈՐՈՇ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԻ
ՄԱՍԻՆ (1995-2015թթ.)

ՀԱԿՈՐՅԱՆ ՀՐԱՆՈՒՇ

Իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր,
Գավառի պետական համալսարանի և
Հայաստանի պետական կառավարման ակադեմիայի դասախոս
էլվինսոն՝ hranush.hranti@gmail.com

Հոդվածը վերաբերում է Հայաստանի Երրորդ Հանրապետության սահմանադրական շինարարության ընթացքում՝ 1995-2015 թվականներին, պառլամենտի սահմանադրական կարգավիճակի և գործառույթների փոփոխությունների լուսաբանմանը, դրանց հետ կապված հիմնախնդիրների քննությանը: Պատմական, համեմատադրական վերլուծության և այլ մեթոդներով բազմակողմանիորեն ներկայացվում են ՀՀ Ազգային ժողովի՝ որպես ներկայացուցչական, օրենսդիր և վերահսկողական մարմնի սահմանադրական լիազորությունները, գործառույթները և դրանց իրականացման կառուցակարգերը, փոխհարաբերությունները կառավարության, ՀՀ Նախագահի և այլ մարմինների հետ: Անդրադարձ է կատարվում համամասնական, մեծամասնական և խառը ընտրակարգերին, հիմնավորվում է ՀՀ-ում գործող համամասնական ընտրակարգի, Ազգային ժողովի պատգամավորի թեկնածուներին ներկայացվող պահանջների՝ ցենզերի վերանայման անհրաժեշտությունը, առաջարկվում է ընդլայնել օրենսդրական նախաձեռնության րավունքի սուբյեկտների կազմը: Վերլուծաբար ներկայացվում են առաջարար երկրների պառլամենտների փորձը և սահմանադրական ամրագրումները խնդրո առարկայի մասին: Քննարկվում են ՀՀ գործող սահմանադրական իրավակարգավորումների անկադրությունները, օրենսդրական բացերը, իրավակիրառ պրակտիկայում ծագող խնդիրները: Առաջարկվում են խնդիրների լուծման, ՀՀ Սահմանադրության և սահմանադրական օրենսդրության բարեփոխման, Ազգային ժողովի գործունեության արդյունավետության բարձրացման, պառլամենտարիզմի հաստատման ուղիներ և կառուցակարգեր:

Հոդվածը ՀՀ պառլամենտում և կառավարությունում հեղինակի երկարամյա գործունեության և գիտական հետազոտությունների արդյունք է:

***Քանալի բառեր՝** պառլամենտ, պառլամենտարիզմ, պատգամավոր, Ազգային ժողով, ընտրակարգ, ներկայացուցչականություն, օրենսդիր գործունեություն, Սահմանադրություն, օրենք, վերահսկողություն, կառավարություն, Նախագահ, օրենսդրական նախաձեռնություն, ժողովրդավարություն:*

Իրավական, ժողովրդավարական պետությունների գործունեության հիմքն են կազմում պետական իշխանության ճյուղերի տարանջատման, հավասարակշռման և զսպումների հստակ գործող կառուցակարգերը:

Անցած տարիների ընթացքում Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը և դրանում կատարված փոփոխությունները հնարավորություն են տվել պետական իշխանության մարմիններին գործելու իշխանությունների բաժանման և հակակշռման սկզբունքների հիման վրա: Գնալով ավելացել են պառլամենտի լիազորությունները, կարևորվել նրա տեղն ու դերը ՀՀ պետական իշխանության համակարգում: Պառլամենտի գործառույթները, իրավասությունների չափաբաժինը պայմանավորված են նախ պետության կառավարման ձևի ընտրությամբ: Հայաստանի Երրորդ Հանրապետությունում Հիմնական օրենքով պետության կառավարման ձևը փոփոխվել է՝ կիսանախագահական կառավարման ձևից անցում կատարելով կիսապառլամենտական, ապա պառլամենտական կառավարման ձևի: Սահմանադրական փոփոխությունները նպաստել են նաև պառլամենտարիզմի կայացմանն ու զարգացմանը: Պառլամենտը և պառլամենտարիզմը միմյանց օրգանապես փոխկապակցված հասկացություններ են: Իրավաբանական գրականության մեջ հիմնավորվում է, որ պառլամենտարիզմը գոյություն ունի միայն այն պետություններում, որտեղ պառլամենտը օժտված է ոչ միայն օրենսդրական, այլ նաև պետական մարմինների ձևավորման և վերահսկման լիազորություններով¹:

«Խորհրդարանական հանրապետություններում իշխանության կենտրոնը միապալատ կամ երկապալատ խորհրդարանն է: Միայն խորհրդարանն է օժտված առաջնային մանդատով՝ պատգամավորները ընտրվում են անմիջապես ժողովրդի կողմից: Պետական իշխանության բոլոր այլ կառույցները

¹ Ст'ю Граник И. В. Парламент России, М., 2001, էջ 19:

փաստորեն ձևավորվում են խորհրդարանում և խորհրդարանական մեծամասնության կողմից»¹:

ՀՀ Սահմանադրության 4-րդ գլխի 88-122-րդ հոդվածները նվիրված են պառլամենտի՝ Ազգային ժողովի՝ որպես պետական իշխանության բարձրագույն ներկայացուցչական, օրենսդիր, ինչպես նաև գործադիր իշխանության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող մարմնի կարգավիճակին, գործառույթներին և լիազորություններին:

Պառլամենտի գլխավոր հատկանիշը նրա ներկայացուցչական լինելն է, որն իրականացվում է ժողովրդի կողմից համապետական օրինական ընտրությունների միջոցով ընտրողների կամքն ու շահերը ներկայացուցիչներին փոխանցելու, իր իշխանությունն անմիջական և ներկայացուցչական ժողովրդաիշխանության եղանակներով հաստատելու համար: Դեռևս 17-18-րդ դարերում Շառլ Լուի Մոնտեսքյոն հիմնավորել է, որ օրենսդիր իշխանությունը պատկանում է ժողովրդին, և իր 1748 թվականին հեղինակած՝ «Օրենքների ոգու մասին» աշխատությունում քննադատել է Ֆրանսիայում բացարձակ միապետական վարչակարգը՝ առաջարկելով միապետի ձեռքում կենտրոնացված լիազորությունները բաժանել երեք ճյուղերի՝ օրենսդիր, գործադիր և դատական, որոնք կոչված են հակակշիռ լինելու միմյանց²: Ժողովրդավարական պետություններում ներկայացուցչական մարմնի հիմնական առանձնահատկությունը ոչ միայն դրա ընտրված լինելու, այլև քաղաքացիների ընտրելու և ընտրվելու սահմանադրական իրավունքի իրացման և կամավոր իրենց կամքը ներկայացուցիչներին փոխանցելու մեջ է: Ուստի անհրաժեշտ է, որ ընտրությունները լինեն օրինական, զերծ բոլոր տեսակի կեղծիքներից և այլ խախտումներից: Միայն այդ ճանապարհով կարելի է ապահովել պառլամենտի լեգիտիմությունը, նրա ներկայացուցչական բնույթը, և ընտրված պատգամավորները պետական և հասարակական կյանքի առաջնային խնդիրները լուծելիս իրականում կներկայացնեն իրենց ընտրողների կամքն ու շահերը³: Պառլամենտում բոլոր որոշումներն ընդունվում են կոլեգիալ կարգով՝ տարբեր կարծիքների, բուռն քննարկումների արդյուն-

¹ Տե՛ս Ստեփանյան Վ., Ստեփանյան Հ., Կեսոյան Հ., Խորհրդարանական կառավարման ձևի արդի հիմնախնդիրները, Երևան, «Արտագերս», 2020, էջ 26:

² Տե՛ս Մոնտեսկյե Ս., О духе законов // Электронная библиотека: Гражданское общество в России, էջ 78 // https://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye_O%20dukhe.pdf, հասանելի՝ 12.02.2018:

³ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական իրավունք: Գիրք երկրորդ, Պատ. խմբ.՝ Ալվազյան Ն., Երևան, «Տիգրան Մեծ», 2016, էջ 175:

քում և, իհարկե, մեծամասնության համաձայնությամբ: Պառլամենտը այն կարևոր քաղաքական «հրապարակն» է, որտեղ կարծիքների բախում է տեղի ունենում, ներկայացվում են տարբեր տեսակետներ, հակադիր դիրքորոշումներ, փոքրամասնության կարծիքը ևս պառլամենտում լսելի է դառնում, որից հետո ընդունվում են օրենքներ¹:

Հայաստանի Հանրապետությունում ներկայացուցչական մարմնի ազատ ձևավորման հիմքերը դրվեցին 1990 թվականի Գերագույն խորհրդի ընտրություններով, և հետագայում այդ սկզբունքներն արտացոլվեցին ՀՀ ընտրական օրենսգրքում, ՀՀ Սահմանադրությունում, սակայն պառլամենտի ներկայացուցչական բնույթը չսահմանվեց ոչ 1995 թվականին ընդունված ՀՀ հիմնական օրենքի 62-րդ հոդվածում և ոչ էլ 2005 թվականի սահմանադրական փոփոխություններում: Նկատենք, որ Ֆրանսիայի Հանրապետության Սահմանադրության 7-րդ բաժնի 3-րդ հոդվածի համաձայն՝ «պետության ինքնիշխանությունը պատկանում է ժողովրդին, որն այն իրականացնում է իր ներկայացուցիչների և հանրաքվեների միջոցով»²: «Ներկայացուցչություն» ասելով՝ նախ նկատի են ունենում ընտրողների և պատգամավորների միջև կապը: Համամիտ ենք ի. Կոտելնսկայայի հետ, որ ներկայացուցչությունն իրականացվում է ընտրությունների միջոցով, նաև արտահայտվում է հասարակական շահերը նկատելու, արտահայտելու և դրանք օրենքների ու նորմերի, վերահսկիչ և հանրային գործողությունների մեջ արտացոլելու ձևով³: Իսկ Բ. Գաբրիչիձեն և Ա. Չերնյավսկին նշում են, որ նման ներկայացուցչությունը բնորոշ է միայն պառլամենտին և ըստ այդմ էլ՝ պառլամենտը պետության միակ ներկայացուցչական մարմինն է⁴: Շատ երկրների սահմանադրություններում ամրագրված է պառլամենտի ներկայացուցչական լինելու փաստը: Այսպես, Ռուսաստանի Դաշնության Սահմանադրության մեջ սահմանված է, որ Պետական դուման ներկայացուցչական մար-

¹ Տե՛ս Հակոբյան Հ., Պառլամենտը և պառլամենտարիզմը Հայաստանի Հանրապետությունում, Երևան «Տիգրան Մեծ», 2007, էջեր 75-76:

² Տե՛ս Сравнительное конституционное право, М., 1996, էջ 507:

³ Տե՛ս Котоловская И. Современный парламент // Государство и право, 1997, N 3, էջ 10:

⁴ Տե՛ս Габричидзе Б., Чернявский А., Конституционное право России, М., 2004, № 803; Մանրամասն տե՛ս նաև Яценко И., Конституционное право Российской Федерации, Ъ., 2003; Чистяков О., Конституция РСФСР 1918 года, М., 2003; Авакьян С. А., Библиография по конституционному и муниципальному праву России, М., 2002; Авакьян С., Конституция России: природа, эволюция, современность, 2-ое изд., М., 2000; Василевич Г., Конституция как вершина правовой пирамиды // Конституционное правосудие, 2005, N 3, էջ 103-116; Пряхина Т. К вопросу о самодостаточности российской Конституции // Конституционное и муниципальное право, 2005, N 1, էջ 7-10:

մին է¹: Բելառուսի Սահմանադրության 90-րդ հոդվածը նույնպես հռչակում է, որ պառլամենտը ներկայացուցչական մարմին է²: Հունգարիայի (73-րդ հոդված), Ռումինիայի (58-րդ հոդված), Լիտվայի (4-րդ հոդված), Սլովակիայի (72-րդ հոդված) սահմանադրություններում առանձնահատուկ նշված են պառլամենտների ներկայացուցչական բնույթն ու էությունը³: «ՀՀ Սահմանադրությունը, սահմանելով Ազգային ժողովի տեղն ու դերը պետության մեջ, այնուամենայնիվ, որևէ նորմով չամրագրեց, որ պառլամենտը ներկայացուցչական մարմին է: Ցավոք, այս բացը չլրացվեց նաև սահմանադրական բարեփոխումների ընթացքում»⁴: Եվ միայն 2015 թվականի սահմանադրական փոփոխություններից հետո առավել ամբողջական ձևակերպվեց Ազգային ժողովի սահմանադրաիրավական կարգավիճակը (հոդված 88-րդ), և սահմանվեց նրա ներկայացուցչական բնույթը: Այսինքն՝ ժողովուրդը, ընտրելով պառլամենտ, դրանով իսկ իր ներկայացուցիչներին է գործուղում օրենսդիր մարմին: Եթե փորձենք այս ճշմարտությունն արտապատկերել մեր իրականության և մեր գործող ընտրական համակարգի վրա, ապա ի հայտ են գալիս մի շարք հիմնախնդիրներ:

Պառլամենտի ներկայացուցչական բնութագրի էությունը հասկանալու համար անհրաժեշտ է պատասխանել հետևյալ հարցերին. ինչպիսի՞ ընտրակարգով են մեր ներկայացուցիչները հայտնվում պառլամենտում, իրականում ո՞վ է նրանց ընտրում, և ովքե՞ր կարող են ընտրվել պառլամենտում:

Անկախության հռչակումից ի վեր Հայաստանում ընտրություններ կազմակերպվել են և՛ մեծամասնական, և՛ համամասնական, և՛ խառը ընտրակարգերով: ՀՀ օրենսդրության համապատասխան՝ 2017 թվականից համապետական ընտրությունները կազմակերպվել են համամասնական ընտրակարգով՝ կուսակցական ցուցակներով: Հարկ է արձանագրել, որ հասարակության ճնշող մեծամասնությունը, բացի պառլամենտ անցած կուսակցությունների ցուցակի առաջին եռյակից, մյուս ներկայացուցիչներին չի ճանաչում: Խնդիրն այն է, որ ընտրական ցուցակները կազմում են ընտրություններին մասնակցող կուսակցությունների ղեկավարները, որոնք ցուցակի առա-

¹ Ст'у Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ, 4-е изд., М., 2004, статья 94, էջ 31:

² Ст'у Конституции стран - членов СНГ, Ереван, 1997, էջ 118:

³ Ст'у Конституции государств Центральной и Восточной Европы, М., 1997.

⁴ Ст'у Հակոբյան Հ. Հ., Պառլամենտը և պառլամենտարիզմը Հայաստանի Հանրապետությունում, Երևան, «Տիգրան Մեծ», 2007, էջ 75:



ջին մասում (որպես հավանական ընտրվողներ) ընդգրկում են իրենց համար առավել նպատակահարմար մարդկանց, և ակնհայտորեն այն կրում է սուբյեկտիվ բնույթ: Մյուս կողմից, միայն կուսակցական ցուցակներով ընտրությունների կազմակերպումը սահմանափակում է անկուսակցական անձանց մասնակցությունը ընտրապայքարին, թեև ՀՀ օրենսդրությունը հնարավորություն տալիս է, որ կուսակցությունների ղեկավարները նախընտրական ցուցակում ընդգրկեն նաև անկուսակցականների, որը նույնպես սուբյեկտիվ է: Հիմնականում տարբեր ոլորտների որակյալ մասնագետները դուրս են մնում ընտրապայքարից, քանի որ ոչ միշտ են կուսակցությունների ցուցակներում ընդգրկվում անկուսակցականներ, այսինքն՝ քաղաքացու պահիվ ընտրական իրավունքը այս դեպքում ոտնահարվում է: Այդ պատճառով է նաև, որ ընտրություններից առաջ սնկի պես աճում են կուսակցությունները, որոնք ավելի շատ խառնաշփոթ են առաջացնում ընտական գործընթացում, քան օգտակար լինում, քանի որ մեծ թվով կուսակցությունների մասնակցությունը ընտրություններին ընտրողին մոլորության մեջ է գցում, որի հետևանքով ձայները փոշիանում են:

Կայացած և զարգացած քաղաքական համակարգ ունեցող երկրներում, օրինակ, ԱՄՆ-ում, Մեծ Բրիտանիայում, Գերմանիայում, Իտալիայում և այլուր, ընտրապայքարի մեջ մտնում են 2, 3, ամենաշատը՝ 5-6 կուսակցություն: Լավագույն օրինակներից է ԱՄՆ քաղաքական համակարգը. 250 տարուց ավելին է ընտրության արդյունքներով Հանրապետական կուսակցությունը փոխարինում է Դեմոկրատականին և հակառակը: Նման կայացած համակարգի պայմաններում հասարակությունը գրեթե բոլորին ծանոթ է, տեղյակ է նրանց քաղաքականությանը, տեսել է արդյունքները, կարող է համեմատել և ճիշտ ընտրություն կատարել: Կառավարումը բարդ երևույթ է, և պահանջվում է պրոֆեսիոնալիզմ, գիտելիքներ, փորձ, կապեր: Հայաստանում վերջին շրջանում հրապարակ նետված «նախկիններ-ներկաներ» խոսույթն արհեստածին է, քանի որ այլմոլորակայինները չպետք է գան և կառավարեն, այլ փորձվածները, կառավարման հմտություններ ունեցողները: Ինչպես ցույց տվեց կյանքը, նոր ուժերի մասին քննարկումները ևս անտեղի էին, քանի որ 2021 թվականի հունիսի 20-ի արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների նախօրյակին հրապարակ իջած առնվազն 15 նոր կուսակցություններ ստացան ընտրողների ձայների 0,1-0,5 տոկոսը, և արդյունքում մոտ 200 հազար ձայն փոշիացվեց: Եվ դա բնական է, քանի որ մեր հասարակական-քաղաքական գիտակցությունը դեռևս չի հասել այն մակարդակի,



որ ընտրվեն լավագույն ծրագրերը, զարգացման տանող գաղափարները, անվտանգության ապահովման համակարգեր առաջարկող ուժերը, այլ հիմնականում ընտրվում են կուսակցության առաջնորդները, ովքեր էլ իրենց թիմերին բերում են պառլամենտ: Ակնհայտ է նաև, որ ընտրվածներն ավելի շատ կուսակցությունների ներկայացուցիչներն են, քան ժողովրդի: ՀՀ Ազգային ժողովի վերջին տարիների ընտրությունների արդյունքների վերլուծությունը ցույց է տալիս նաև, որ համամասնական ընտրակարգի դեպքում գերակշռում են երևանցիները, և տարածքներից ներկայացուցիչներ շատ քիչ են ընտրվում, որի հետևանքով պատգամավորները տեղյակ չեն լինում մարզերի հիմնախնդիրներից, ինչպես նաև աղավաղվում է ՀՀ Սահմանադրության՝ Ազգային ժողովի ներկայացուցչական լինելու մասին պահանջը: Հետևաբար կարծում ենք, որ նման ընտրակարգ կիրառելու պարագայում ժողովրդաիշխանության մասին վերապահումներով կարելի է խոսել:

ՀՀ Սահմանադրության 2-րդ և 7-րդ հոդվածներին համապատասխան՝ ՀՀ քաղաքացու ակտիվ և պասիվ ընտրական իրավունքն ամբողջապես ապահովելու, ընտրական տարածքներից համաչափ ներկայացուցչություն ունենալու, ընտրողի կապը պատգամավորի հետ ամրապնդելու, արհեստածին կուսակցությունների ստեղծումից խուսափելու համար, կարծում ենք, որ նպատակահարմար է Սահմանադրության 89-րդ հոդվածի 3-րդ մասի առաջին նախադասությունը՝ «Ազգային ժողովն ընտրվում է համամասնական ընտրակարգով», հանել, և ընտրակարգի սահմանման հարցը թողնել ՀՀ ընտրական օրենսգրքին: Կարծում ենք, որ ճիշտ կլինի անցում կատարել խառը ընտրակարգի՝ հնարավորություն տալով ընտրողին և՛ մեծամասնական, և՛ համամասնական ձևով կատարելու ընտրություն:

Պառլամենտի արդյունավետ գործունեությունը մեծապես պայմանավորված է այն հանգամանքով, թե ինչպիսի մասնագետներ, ինչ գիտելիքներով և կարողություններով, աշխատանքային փորձով, բարոյական և մարդկային ինչպիսի որակներով օժտված անձինք են դառնում պառլամենտի անդամ: Նման ընտրակարգի պայմաններում ակնհայտ է, որ պառլամենտ ընտրված 3-4 կուսակցության ղեկավարներն են ավելի շատ պատասխանատու պառլամենտի որակի, մակարդակի և աշխատանքի արդյունավետության համար, քան ընտրողը: Սահմանադրության 48-րդ հոդվածում պատգամավորի թեկնածուին առաջադրված են որոշակի պահանջներ, որոնցից ամենախոցելին, մեր կարծիքով, տարիքային ցենզն է. 25 տարին լրացած երիտասարդը կարող է դառնալ պառլամենտի անդամ:

Երիտասարդը 25 տարեկանում չունի անհրաժեշտ աշխատանքային փորձ, հմտություններ, հաճախ նաև չի ծառայել զինված ուժերում: Կրթական բարեփոխումների հետևանքով մագիստրատուրան լավագույն դեպքում հնարավոր է ավարտել 24 /18+6=24/ տարեկանում, և ևս 2 տարի, եթե արական սեռի ներկայացուցիչները նաև կատարում են իրենց սահմանադրական պարտականությունը՝ ծառայելով ՀՀ զինված ուժերում: Պատահական չէ, որ վերջին շրջանում պառլամենտում հայտնվում են մարդիկ, որոնք՝ որպես պետական բարձրագույն պաշտոնյաներ, իրենց աշխատանքային կենսագրությունը սկսել են հենց Ազգային ժողովի պատգամավորի պաշտոնից, իսկ մինչ այդ որևէ տեղ չեն աշխատել: Հետևաբար մեր ներկայացուցիչների ընդհանուր զարգացման մակարդակը, գիտելիքներն ու փորձը պետք է մեզ մտահոգի: Սահմանադրորեն ամրագրված է, որ իշխանությունը պատկանում է ժողովրդին և այն իրականացվում է ներկայացուցիչների միջոցով, այսինքն՝ պետության զարգացումը, գործունեության որակը մեծ մասամբ կախված է մեր ներկայացուցիչներից, չէ՞ որ նրանք են կայացնում բախտորոշ որոշումներ պետության անվտանգության, պաշտպանության, ժողովրդի բարեկեցության վերաբերյալ: Դիտարկենք Մեծ Բրիտանիայի օրինակը: Անգլիայում պատգամավոր ընտրվելու համար կարևոր նախապայման է ուսումնառություն ստանալ համապատասխան պատգամավորական դպրոցում, ուսումնասիրել օրենսդրական բացերը, առաջարկել զարգացման նոր ուղիներ և ձեռք բերել օրենսդրական գործունեություն ծավալելու համար անհրաժեշտ փորձ: Հաշվի առնելով այն, որ ի վերջո պատգամավորն էլ է ծավալում լուրջ մասնագիտական պատրաստվածություն պահանջող գործունեություն, մեր կողմից 2003 թվականին ՀՀ Ազգային ժողովում ստեղծվեց Երիտասարդական խորհրդարան, որի կազմում ընդգրկվեցին 131 երիտասարդ, որոնք ներկայացնում էին կուսակցությունների երիտասարդական թևերը, հասարակական տարբեր կազմակերպություններ, մարզերի երիտասարդությանը: Այն գործում էր ՀՀ Ազգային ժողովի կանոնակարգ օրենքով և բավականին կարևոր դպրոց էր երիտասարդների համար: Ցավալի է, որ Երիտասարդ խորհրդարանի գործունեությունը վերջին տարիներին դադարեցվել է:

Դեռևս 2006 թվականին առաջարկվել է հետևյալը. «...ընտրություններին մասնակցելու համար անձից պահանջել, որ նա պարտադիր ներկայացնի բարձրագույն կրթության մասին վկայող փաստաթուղթ /դիպլոմ, վկայական/, դատված չլինելու /ծանր հանցագործությունների դեպքում/, բանակում



ծառայած լինելու և հոգեկան առողջության մասին տեղեկանքներ: Վատ չէր լինի, որ անկախ հանձնաժողովի կողմից ստուգվեին թեկնածուի իրավաբանական, պատմական, տնտեսագիտական, քաղաքագիտական ընդհանուր գիտելիքները, պատկերացումները, լեզվի իմացությունը, ճարտասանության արվեստին տիրապետելու աստիճանը, մտավոր կարողությունները և այլ տվյալներ, որոնք հույժ անհրաժեշտ են պրոֆեսիոնալ պառլամենտականների համար»¹:

Մեր առաջարկներից 2015 թվականի սահմանադրական փոփոխությունների արդյունքում ընդունվեց միայն հայերենի իմացության մասին հավաստող տեղեկանքի պահանջը: Գտնում ենք, որ հատկապես այսօր խիստ արդիական են վերը նշված պահանջները պատգամավորական թեկնածուի համար, քանի որ իրավակիրառ պրակտիկան ևս ապացուցում է այդ պահանջների նախատեսման անհրաժեշտությունը՝ բարձրագույն կրթության առկայություն, բանակում ծառայության փաստ, հոգեկան առողջության, դատվածության մասին տեղեկանքներ: Գտնում ենք, որ այս նորմերը՝ որպես ցենզեր, պետք է տեղ գտնեն և՛ ՀՀ Սահմանադրությունում, և՛ ՀՀ ընտրական օրենսգրքում:

Ընդհանուր առմամբ պառլամենտի գլխավոր գործառույթը օրենսդիր իշխանության իրացումն է (ՀՀ Սահմանադրության 88-րդ հոդված): Ժամանակակից պետություններում բոլոր պառլամենտներն էլ օժտված են օրենսդրական գործառույթով: ԱՄՆ-ի Սահմանադրությամբ օրենսդրական լիազորությունները ընձեռված են կոնգրեսին, որը բաղկացած է երկու պալատից՝ Սենատից և Ներկայացուցիչների պալատից (հոդված 1-ին): Գործադիր իշխանությունը իրականացնում է ԱՄՆ նախագահը (հոդված 2-րդ), իսկ Միացյալ Նահանգների դատական իշխանությունը իրականացնում են Գերագույն դատարանը և այն ցածրաստիճան դատարանները, որոնք ժամանակ առ ժամանակ հիմնում է Կոնգրեսը: Գերմանիայի հիմնական օրենքում (1949թ.) իշխանությունների տարանջատումը նախատեսվում է որպես պետական մարմինների համակարգի կառուցման սկզբունք, և այնուհետ սահմանվում են իշխանություններից յուրաքանչյուրի լիազորությունները²:

¹ Տե՛ս Հակոբյան Հ., Պառլամենտը և պառլամենտարիզմը Հայաստանի Հանրապետությունում, էջեր 181-182:

² Տե՛ս Խաչատրյան Հ., Իշխանությունների տարանջատում և պառլամենտարիզմ, Երևան, 1994, էջ 18:

1789-1791թթ. Ֆրանսիայի հիմնադիր ժողովը մի շարք բարեփոխումներ իրականացրեց. նախապատրաստեց Սահմանադրության տեքստը, որով նախատեսվում էր անցում կատարել դեպի սահմանադրական միապետություն, որի դեպքում գործադիր իշխանությունը մնում էր թագավորի ձեռքում, իսկ օրենսդիրն անցնում էր միապալատ խորհրդարանին՝ Օրենսդիր կոմպոսին, որը ընտրվում էր «ակտիվ», այսինքն՝ որոշակի ցենզային պայմանների համապատասխանող քաղաքացիների անուղղակի քվեարկությամբ երկու տարի ժամկետով¹: Աշխարհում ընթացող իրավական զարգացումները հանգեցրին շատ երկրների սահմանադրություններում իշխանությունների բաժանման սկզբունքի ամրագրմանը՝ ավտորիտարիզմի բացասական հետևանքները հասարակության և պետության կյանքում բացառելու նպատակով: Այսպես, Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից «Իրավունքի գերակայությանը համապատասխանության գնահատման ստուգիչ ցուցակ» փաստաթղթում (2016թ., մարտի 18) ընդգծվում է պառլամենտի դերի և կարևորության բարձրացման, ինչպես նաև վերջինիս կողմից իրեն վերապահված լիազորությունների արդյունավետության ապահովման անհրաժեշտությունը: Իշխանությունների տարանջատման իմաստը հենց այն է, որ հնարավոր լինի խուսափել իշխանությունների հակամարտությունից, իշխանության գերկենտրոնացման նրանց ձգտումից ու բախումներից:

Հայաստանի Հանրապետությունում օրենսդիր իշխության լիազորությունների ծավալները տարիների ընթացքում մեծացել են հատկապես պետական կառավարման, իշխանության այլ մարմինների կազմավորման հարցում, ավելացել են վերահսկողական գործառույթները գործադիր իշխանության նկատմամբ, պետական բյուջեի հաստատման, պետական բյուջեի տարեկան վերահսկողության, ինչպես նաև պաշտպանության, անվտանգության և այլ ոլորտներում: Պառլամենտն իր օրենսդրական գործառույթն իրականացնում է օրենքներ, Ազգային ժողովի որոշումներ, հայտարարություններ, ուղերձներ ընդունելու միջոցով: Թեև ՀՀ Սահմանադրության մեջ ամրագրված չէ, որ երաշխավորվում է իրավունքի գերակայություն և օրենքի իշխանություն, այնուհանդերձ դա բխում է Սահմանադրության ողջ փիլիսոփայությունից: Հարկ է նշել, որ 2005 թվականի սահմանադրական փոփոխությունների ամենամեծ ձեռքբերումն այն էր, որ ՀՀ Նախագահին, կառա-

¹ Տե՛ս Մանուկյան Մ., Պառլամենտարիզմը պատմության մեջ. եվրոպական փորձը, «Օրինակալություն», 2019, Հ. 112, էջ 47:



վարությանն արգելվեց օրենքի ուժ ունեցող նորմատիվ ակտերի ընդունումը: ՀՀ Սահմանադրության 78-րդ հոդվածն ուժը կորցրած ճանաչվեց, որով սահմանված էր, որ կառավարությունը կարող է օրենքի ուժ ունեցող որոշումներ ընդունել, ինչպես նաև փոփոխություն կատարվեց Սահմանադրության 6-րդ հոդվածում և ՀՀ Նախագահի՝ օրենք ընդունելու «ստվերային» գործունեությունը ևս արգելվեց: Այսպես, 1995 թվականի ՀՀ Սահմանադրությամբ (56-րդ հոդված), Նախագահը կարող էր ցանկացած բնագավառի վերաբերյալ հրամանագիր ընդունել, եթե նույնիսկ այդ բնագավառի հարաբերությունները կարգավորված չէին օրենքով: Այսինքն՝ Հայաստանի Հանրապետության ողջ տարածքում համապարտադիր կերպով գործում էին Նախագահի հրամանագրերը և կարգավորում հասարակական հարաբերությունների այս կամ այն ոլորտը: Նախագահի այս գործառույթը ամբողջապես վերաբերում էր Ազգային ժողովին, «...այսպիսով՝ իրականացվում էր «ստվերային» օրենսդիր գործունեություն: Սա լուրջ հիմնահարց է, որը հանգեցնում է Ազգային ժողովի լիազորությունների սահմանափակման և պետական այլ մարմիններին նույն լիազորությամբ օժտելու հնարավորություն է տալիս: Պատճառը, մեր կարծիքով, այն է, որ նախ սահմանադրորեն առանձնացված չեն այդ բնագավառները»¹: ՀՀ Ազգային ժողովին վերապահված իշխանությունը վերադարձնելու համար անհրաժեշտություն առաջացավ կա՛մ սահմանադրական կարգավորումը ուժը կորցրած ճանաչել, կա՛մ փոփոխություններ կատարել 56-րդ հոդվածում և նախատեսել, որ Նախագահի կողմից ընդունված հրամանագրերն ու կարգադրությունները պետք է ոչ միայն չհակասեն օրենքին, այլև ընդունվեն օրենքների հիման վրա և բխեն դրանցից: Արձանագրենք, որ մեր այս առաջարկները տեղ գտան սահմանադրական փոփոխություններում: 2005 թվականի սահմանադրական փոփոխությունները թեև չանդրադարձան 56-րդ հոդվածին, սակայն խմբագրվեց 6-րդ հոդվածի 5-րդ մասը՝ նախատեսելով, որ «Նորմատիվ իրավական ակտերը ընդունվում են Սահմանադրության և օրենքների հիման վրա և դրանց իրականացումն ապահովելու նպատակով»: Արդեն գործող Սահմանադրության 5-րդ հոդվածը, որը նվիրված է իրավական նորմերի աստիճանակարգությանը, 2-րդ կետում ամրագրեց, որ «Օրենքները պետք է համապատասխանեն սահմանադրական օրենքներին, իսկ ենթաօ-

¹ Հակոբյան Հ., Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի գործունեության մի քանի հիմնախնդիրների շուրջ, Երևան, 2005, էջ 27-28:

րենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերը սահմանադրական օրենքներին և օրենքներին»:

Ճշմարտության դեմ չմեղանջելու համար պետք է նշել, որ երկրում պառլամենտական ժողովրդավարությունն ու մշակույթը չեն հասել զարգացման այնպիսի մակարդակի, որ հասարակության տարբեր շերտերի մասնակցությամբ պառլամենտը քննարկի և մշակի տարբեր ոլորտների հասարակական հարաբերությունները կարգավորող հայեցակարգեր, առաջարկի հիմնախնդիրների լուծման տարբերակներ, առաջադրի կառուցակարգեր և կառավարությանը «պատվեր տա»՝ նախապատրաստելու և պառլամենտ ներկայացնելու համապատասխան նախագիծ: Ե՛վ կիսանախագահական, և՛ պառլամենտական կառավարման ձևի պայմաններում, երբ օրենսդիր մարմնում առկա է կայուն մեծամասնություն, շատ հաճախ պառլամենտները դառնում են «պատանդ» կառավարությունների ձեռքին, և գործադիր մարմինը հաճախ թելադրում է իր կամքը օրենսդիր մարմնին: Այս մասին անդրադարձել է իր աշխատանքում նաև Ա. Հարությունյանը¹: Բազմաթիվ երկրների սահմանադրությունների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ մի խումբ պետություններում, նրանց կառավարման ձևով պայմանավորված, պառլամենտներն առանց որևէ սահմանափակման կարող են լսել ու քննարկել ցանկացած հարց և կայացնել որոշում (օրինակ՝ Մեծ Բրիտանիայում, Իտալիայում, Հունաստանում, Ճապոնիայում): Երկրորդ խումբի մեջ են մտնում այն պառլամենտները, որոնք գործում են դաշնային պետություններում, և նրանց օրենսդրական գործառույթը հարաբերականորեն սահմանափակ է, քանի որ տարանջատված են դաշնային օրենսդիր իշխանության և նրա սուբյեկտների օրենսդիր մարմինների իրավունքները: Օրինակ՝ ԱՄՆ-ի Սահմանադրության 8-րդ և 9-րդ բաժիններում ամրագրված են Կոնգրեսի իրավասությունները, որոնք հիմնականում վերաբերում են հարկերի, մաքսատուրքերի սահմանմանը, դրամի հաստատմանը, սեփական և օտարերկրյա դրամի փոխարժեքին, Գերագույն դատարանին ենթակա դատական մարմինների հիմնադրմանը, օրենքների հրապարակմանը²: 1919 թվականին 18-րդ (9) հոդվածի փոփոխությամբ սահմանվեց, որ «Ի կատարումն սույն հոդվածի, Կոնգրեսին և առանձին նահանգների միաժամանակյա իրավունք է տրվում

¹ Մանրամասն տե՛ս Հարությունյան Ա. Նախագահի ինստիտուտը աշխարհում, Երևան, 1996:

² Տե՛ս Խաչատրյան Հ., Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների Սահմանադրությունը, Երևան, 1991, էջ 99-103:



հրապարակել համապատասխան օրենքներ»¹: Այս փոփոխությամբ սահմանվում է, որ օրենսդիր իշխանությունը միայն Կոնգրեսին չի պատկանում, և յուրաքանչյուր նահանգ իր իրավասության սահմաններում ընդունում է օրենքներ: Նման սկզբունք գործում է նաև Ռուսաստանի Դաշնությունում, որտեղ սուբյեկտներն ունեն օրենսդրական նախաձեռնության իրավունք: Երրորդ խումբ երկրների սահմանադրություններում ամրագրված են հարցերի այն շրջանակները, որոնց մասին միայն պառլամենտներն իրավունք ունեն հարցեր քննարկել և օրենքներ ընդունել: Ֆրանսիայի Սահմանադրության 34-րդ, 35-րդ, 49-րդ հոդվածներում նշված են հարցերի այն ցանկերը, որոնց կապակցությամբ միայն պառլամենտը կարող է ընդունել օրենքներ կամ որոշումներ²: Այս հարցերի ուղղությամբ ևս մեր պառլամենտը որոշակի զարգացումներ է ապրել: 2005 թվականի սահմանադրական փոփոխությունների արդյունքում ավելացվեց հոդված 83.5-ը, որով սահմանվեցին այն ոլորտները, որոնք բացառապես պետք է կարգավորվեն օրենքներով: Այսպիսով, սահմանադրական այս դրույթն ամրագրեց Ազգային ժողովի օրենսդրական գործառույթի «տարածքները»: Մյուս կողմից, ոլորտների սահմանումը չգրկեց Ազգային ժողովին՝ այլ ոլորտներ ևս օրենսդրական կարգավորման ենթարկելու իրավասությունից: Գործող Սահմանադրության մեջ 83.5-րդ հոդվածի նորմերը տեղ չգտան, հանվեցին բոլոր պայմանական և ոչ պայմանական սահմանափակումները, և ընդհանրապես սահմանադրորեն օրենսդիր իշխանությանը վերապահվեց ցանկացած հարցի քննարկման և համապատասխան փաստաթղթի ընդունման գործառույթը պետության կառավարման պառլամենտական մոդելի շրջանակներում: Նման զարգացումները պառլամենտին վերապահեցին մենաշնորհ՝ օրենքներ ընդունելու ոլորտում, ինչպես նաև ընձեռեցին Հանրապետության համար հրատապ և կարևոր խնդիրները քննարկելու անսահմանափակ հնարավորություն:

Ազգային ժողովն իրացնում է իր օրենսդրական գործառույթը օրենսդրական նախաձեռնության սուբյեկտների գործունեության շնորհիվ: Օրենսդրական նախաձեռնության սուբյեկտները տարբեր պետություններում տարբեր են: Հայաստանի Հանրապետությունում 1995 թվականի Սահմանադրությունն այդ իրավունքը վերապահեց Ազգային ժողովի պատգամավորներին և ՀՀ կառավարությանը: Այլ երկրներում գործում են տարբեր

¹ Նույն տեղում, էջ 129:

² Տե՛ս Ֆրանսիայի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, 1996, էջ 65-66, 71-72:

իրավակարգավորումներ, օրինակ, Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետությունում պատգամավորական նախաձեռնությունն ընդունվում է այն դեպքում, եթե օրինագիծը ստորագրվել է պատգամավորական խմբակցության կամ Բունդեսթագի պատգամավորների առնվազն 5%-ի կողմից¹: Ռուսաստանի Դաշնությունում օրենսդրական նախաձեռնության սուբյեկտների թիվը մեծ է: ՌԴ Սահմանադրության 104-րդ հոդվածի համաձայն՝ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունք ունեն ՌԴ Նախագահը, Դաշնային խորհուրդը, Դաշնային խորհրդի անդամները, Պետական դումայի պատգամավորները, ՌԴ կառավարությունը, ՌԴ սուբյեկտների օրենսդիր մարմինները, ՌԴ Սահմանադրական դատարանը, ՌԴ գերագույն դատարանը, ՌԴ բարձրագույն արբիտրաժային դատարանը²: ԳԴՀ-ում օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքը պատկանում է Բունդեսրատին, Դաշնային կառավարությանը, կուսակցական խմբակցություններին և, ինչպես վերը նշվեց, Բունդեսթագի անդամների առնվազն 5%-ին, այսինքն՝ 31 անդամի³:

Մենք գտնում էինք, որ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունք ունեցողների շրջանակը պետք է ընդլայնել, և այդ իրավունքը վերապահել նաև Հանրապետության Նախագահին: Նախ՝ պետության գլուխն ընտրվում էր ժողովրդի կողմից, և նրա նախընտրական ծրագրից բխող օրենսդրական փոփոխությունները կարող էին մնալ անիրագործելի, հատկապես եթե պառլամենտական մեծամասնությունը հակոտնյա ուժ ներկայացներ: 2005 թվականի փոփոխությունների արդյունքում նա այլևս գործադիր իշխանության ղեկավարը չէր և հետևաբար կառավարության օրենսդրական նախաձեռնություններն անկախ էին Նախագահից: «Հասարակական հարաբերություններն առավել հստակ կանոնակարգելու, օրենքների որակը բարձրացնելու, դրանց նախապատրաստմանը և քննարկումներին պետական մարմիններին առավել ակտիվորեն ներգրավելու համար լրջորեն պետք է վերանայել օրենսդրական նախաձեռնության սուբյեկտների թիվը: Նման իրավունքը անհրաժեշտ է վերապահել խմբակցություններին և պատգամավորական խմբերին, 10 և ավելի պատգամավորների, մշտական և ժամանակավոր հանձնաժողովներին, Նախագահին, Սահմանադրական դատարանին,

¹ St' u Федеративная Республика Германия, Конституция и законодательные акты, М., 1991, էջ 116:

² St' u Конституция Российской Федерации /проблемный комментарий/, М., 1997, էջ 436:

³ St' u Арбузкин А. М., Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие, М., Норма, 2018, էջ 295:



Կենտրոնական բանկին, անկախ հանձնաժողովներին»¹: Մեր այս պնդման մի մասն արդիականությունը կորցրել է, քանի որ գործող Սահմանադրությամբ Հանրապետության Նախագահն այլևս առաջնային մանդատով օժտված չէ, և օրենսդրական նախաձեռնության իրավունք նրան վերապահելն ավելորդ է: Փոխարենը գնալով կարևորվեց խմբակցությունների քաղաքական դերակատարությունը պառլամենտում, որոնք, ներկայացնելով իրենց կուսակցության նախընտրական ծրագրերը, պետք է օժտված լինեին օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքով: Ինչու՞ չէ, այլ սուբյեկտներ նույնպես կարող էին օժտվել նման իրավունքով: Սահմանադրական փոփոխություններն անդրադարձան այս հարցին և խմբակցություններին, ինչպես նաև ընտրական իրավունք ունեցող հիսուն հազար քաղաքացիների ևս ընձեռեցին Ազգային ժողով քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով օրենքի նախագիծ ներկայացնելու իրավունք: Սակայն, կարծում ենք, որ իրենց ոլորտների իրավահարաբերությունները կարգավորելու և համակարգային առաջարկներ ներկայացնելու համար օրենսդրական նախաձեռնության սուբյեկտների թիվը պետք է ընդլայնել և նման հնարավորություն տալ նաև Սահմանադրական դատարանին, Կենտրոնական բանկին, Մարդու իրավունքների պաշտպանին (ՄԻՊ), անկախ հանձնաժողովներին՝ **Տնտեսական մրցակցության պաշտպանության և** էներգետիկայի հանձնաժողովներին: Նման օրինակներ կան պառլամենտական կառավարման ձև ունեցող հանրապետություններում: Այսպես, Սերբիայում ՄԻՊ-ը և Կենտրոնական բանկը, Սլովակիայում՝ խմբակցություններն ունեն այդ իրավունքը: Բնակչության թվի համեմատ հեշտացված է ժողովրդական նախաձեռնության ինստիտուտը. Սլովակիայում նախատեսված է առնվազն 5 հազար քաղաքացի (բնակչության թիվը 5.447 հազար է), Սերբիայում՝ 30 հազար (բնակչության թիվը՝ 7.186 հազար), Ալբանիայում՝ 20 հազար (բնակչության թիվը՝ 3.020 հազար), Ղրղզստանում՝ 10 հազար (բնակչության թիվը՝ 5.482 հազար) և այլն²: Եթե ցանկանում ենք Հայաստանում քաղաքացիներին մասնակից դարձնել օրենսդրական գործունեությանը, ապա պետք է վերանայել այն բարդ կառուցակարգը, որը նախատեսված է Սահմանադրության

¹ Տե՛ս Հ. Հակոբյան, Պառլամենտը և պառլամենտարիզմը Հայաստանի Հանրապետությունում, էջ 239:

² Տե՛ս Ստեփանյան Վ., Ստեփանյան Հ., Կեսոյան Հ., Խորհրդարանական կառավարման ձևի արդի հիմնախնդիրները, Երևան, «Արտագերս», 2020, էջ 52:

109-րդ հոդվածի 6-րդ մասում՝ «...առնվազն 50 հազար քաղաքացի ունի Ազգային ժողովին քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով օրենքի նախագիծ առաջարկելու իրավունք»: Հաշվի առնելով այլ երկրների փորձը՝ գտնում ենք, որ քաղաքացիների 50 հազար թվաքանակը պետք է նվազեցնել՝ դարձնելով 10 հազար՝ իրականում հնարավորություն տալով քաղաքացիներին մասնակցելու հասարակական հարաբերությունների օրենսդրական կարգավորման խնդիրների լուծմանը:

Ներկայացուցչական մարմինը, ժողովրդի կամքն օրենքի աստիճան բարձրացնելով, և այդպես իրականացնելով օրենսդիր իշխանության հիմնական գործառույթը, միաժամանակ ունի որոշակի իրավական լծակներ՝ գործադիր իշխանության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու առումով: Պառլամենտի կողմից գործադիր իշխանության վերահսկողության մակարդակը՝ «չափաբաժինը», շատ բանով պայմանավորված է երկրի կառավարման ձևով: Ըստ այդմ տարբերում ենք վերահսկողության երեք ձև.

- 1) առաջին ձևն իրականացվում է պառլամենտական կառավարման ձև ունեցող պետություններում, որտեղ գործադիր մարմինն ամբողջովին պատասխանատվություն է կրում պառլամենտի առջև: Վերջինս կարող է կառավարությանը, վարչապետին անվստահություն հայտնել,
- 2) երկրորդ ձևը բնորոշ է նախագահական կառավարման ձև ունեցող հանրապետություններին: Պառլամենտը և գործադիր իշխանությունը գործում են միմյանցից անկախ: Այս դեպքում կառավարությունը պատասխանատու է միայն Նախագահի առջև, սակայն, կարևոր հակակշիռ է այն, որ պառլամենտը կարող է Նախագահի պաշտոնանկության հարց բարձրացնել,
- 3) երրորդ ձևը գործում է կիսանախագահական կառավարման ձև ունեցող պետություններում և իր մեջ ներառում է պառլամենտական ու նախագահական կառավարման ձևի տարրերը: Պառլամենտը կարող է անվստահություն հայտնել կառավարությանը, պաշտոնանկ անել Նախագահին, վերջինս էլ իր հերթին կարող է արձակել պառլամենտը: Իսկ կառավարությունը պատասխանատվություն է կրում և՛ պառլամենտի, և՛ Նախագահի առջև:

Հայաստանի Հանրապետությունում երեսուն տարվա ընթացքում պառլամենտի վերահսկողության ծավալները գնալով ընդլայնվեցին, քանի որ սահմանադրական բարեփոխումները հանգեցրին պետական իշխանու-

թյան մարմինների համակարգում պառլամենտի իրավասությունների և գործառույթների ավելացմանը:

Ինչպես Հայաստանի Հանրապետությունում, այնպես էլ ժամանակակից ժողովրդավարական երկրներում պառլամենտները վերահսկողական գործառույթն իրականացնում են Սահմանադրությամբ ամրագրված նորմերին համապատասխան: Այսպես, Լեհաստանի սահմանադրությամբ Սեյմին վերապահվել է վերահսկողական լիազորություն, որի իրականացման առաջնային ոլորտներն են պառլամենտին հաշվետու պետական մարմինների ձևավորումը և դրանց գործունեության հիմունքների որոշումը, գործադիր իշխանության վերահսկումը, բյուջետաֆինանսական վերահսկողությունը, արտաքին քաղաքականության հարցերի նկատմամբ վերահսկողությունը¹: Ռումինիայի Սահմանադրության 4-րդ գլուխը վերնագրված է «Պառլամենտի և կառավարության միջև հարաբերությունները» և նախատեսում է բոլոր անհրաժեշտ կառուցակարգերը՝ կառավարությանը, նախարարների գործունեությունը վերահսկելու նպատակով²: Հետաքրքիր է և այն, որ դեռևս 1789թ. Ֆրանսիայի Սահմանադիր ժողովը «Մարդու և քաղաքացու իրավունքների հռչակագրի» 15-րդ հոդվածում ամրագրել է. «Հասարակությունն իրավունք ունի հաշիվ պահանջելու իր վարչակազմի ցանկացած պետական ծառայողից»³: Վերահսկողությունը պառլամենտական հակակշիռների ու զսպումների ապահովման համակարգի կարևոր բաղադրիչն է: Բրիտանական պառլամենտում «ընդդիմություն-մեծամասնություն» հարաբերությունը բնորոշվում է նրանով, որ մեծամասնությունը «կառավարում» է, իսկ ընդդիմությունը՝ «վերահսկում»⁴: Ճապոնիայի Սահմանադրությունում նշված է, որ «կաբինետը գործադիր իշխանություն իրականացնելիս կոլեկտիվ պատասխանատվություն է կրում պառլամենտի առջև: Վարչապետը առաջադրվում է պառլամենտի անդամներից» (67-րդ, 68-րդ հոդվածներ)⁵:

Ինչպես արդեն նշվել է, Հայաստանի Հանրապետությունում, անցում կատարելով պառլամենտական կառավարման մոդելին, ընդլայնվեցին Ազգային ժողովի վերահսկողական լիազորությունները: Ինչպես բոլոր պետու-

¹ St'iu Преухеменкова Н. Ю. О парламентском контроле в Польской Республике// Журнал Российского право, М., 2000, N 10, էջ 155-166:

² http://clin.iatp.by/constitution_vost_europe/romania-r.htm.

³ St'iu Ֆրանսիայի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, 1996, էջ 20:

⁴ St'iu Sicardi S. Maggioranza. Minoranza e opposizione nel sistema costituzionale italiano, Milano, 1984, էջ 298:

⁵ St'iu Антология мировой политической мысли, М., Т. 5, էջ 401-402:

թյուններում, այնպես էլ մեր երկրում պառլամենտն է քննարկում և ընդունում երկրի գլխավոր ֆինանսական փաստաթուղթը, ինչպես նաև վերահսկողություն է իրականացնում պետական բյուջեի կատարման նկատմամբ: Ռուսաստանի Դաշնության Սահմանադրության 114-րդ հոդվածի¹, Ֆրանսիայի Հանրապետության Սահմանադրության 47-րդ հոդվածի² համաձայն՝ պառլամենտը հաստատում է պետական բյուջեն և վերահսկողություն իրականացնում դրա նկատմամբ: Պետական բյուջեի հաստատումը կարելի է համարել ՀՀ Ազգային ժողովի հատուկ գործառույթներից մեկը:

Հիմնական գործիքակազմը, ինստիտուտը, որ օգտագործում է Ազգային ժողովն այս ոլորտում, Հաշվեքննիչ պալատն է (իսկ մինչև 2015 թվականի սահմանադրական փոփոխությունները՝ Վերահսկիչ պալատը), որի տարեկան ծրագիրը և կատարած աշխատանքների հաշվետվությունը հաստատվում է պառլամենտում: Վերահսկողության գլխավոր լծակներից է պառլամենտի կողմից կառավարության ծրագրին, ինչպես նաև կառավարության տարեկան զեկույցին ծրագրի կատարման ընթացքի և արդյունքներին հավանություն տալու հարցերի քննարկումը: Պառլամենտի վերահսկողության կարևոր արտահայտություն է այն, որ կարող է չհաստատել ծրագիրը: Այս դեպքում կառավարությունը հրաժարական է տալիս, իսկ երկրորդ անգամ չհաստատելու դեպքում իրավունքի ուժով արձակվում է Ազգային ժողովը: Կառավարությունն իր կողմից ներկայացված օրենքի նախագծի ընդունման առնչությամբ կարող է դնել իր վստահության հարցը: Վստահության համար անհրաժեշտ քվեներ չհավաքելու դեպքում կառավարությունը հրաժարական է տալիս: ՀՀ Սահմանադրության փոփոխություններով 2015 թվականին ավելացվեց մշտական և ժամանակավոր հանձնաժողովներին վերապահված վերահսկողական գործառույթը, առաջին անգամ պառլամենտին իրավունք վերապահվեց ստեղծելու քննիչ հանձնաժողով: Նորույթ է նաև այն, որ հերթական նստաշրջանի՝ նիստերի շաբաթվա ընթացքում գումարվող նիստերից մեկում պատգամավորների մեկ քառորդի պահանջով կարող են հրատապ հարցերի վերաբերյալ անցկացվել քննարկումներ: Փաստորեն պատգամավորների կողմից արտահերթ նիստեր, նստաշրջաններ գումարելու նախաձեռնությունը կարևոր վերահսկողություն է գործադիր իշխանության նկատմամբ: Էական վերահսկողական գործիքակազմ են նաև

¹ Ст'а Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ, 4-е изд., М., 2004, էջ 38:

² Ст'а Франсիայի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, 1996, էջ 70Է

պատգամավորների գրավոր և բանավոր հարցերը՝ ուղղված Կառավարության անդամներին, խմբակցությունների կողմից հարցապնդումների իրավունքի իրացումը և այլ կառուցակարգեր: Միջազգային պայմանագրերի վավերացումը, կասեցումը և չեղյալ հայտարարումը ուղղված է արտաքին քաղաքականության վերահսկմանը: Հատկապես վերջին շրջանում մեծ հնչեղություն է ստացել Մարդու իրավունքների պաշտպանի գործունեությունը և այդ իստիտուտի դերը ՀՀ պետական մարմինների վերահսկման բնագավառում: Կարևորվում է պառլամենտում Պաշտպանի միջանկյալ և տարեկան զեկույցների ներկայացումը: Չնայած վերահսկողության ավելացմանը, այնուամենայնիվ, իրականում այն ավելի շատ ձևական բնույթ է կրում, քանի որ հիմնականում գործ ենք ունենում պառլամենտական մեծամասնության կառավարության հետ: Պառլամենտական կառավարման ձև ունեցող պետություններում քաղաքական հակադրությունը, քաղաքական պայքարը տեղի է ունենում պառլամենտական մեծամասնության և պառլամենտական փոքրամասնության միջև, ինչպես իրավացիորեն նշում է Վ. Ստեփանյանը «...ներխորհրդարանական հակակշիռների, ընդդիմությանը խորհրդարանի գործունեության վրա ներագդելու լրացուցիչ լծակներ տրամադրելու և համապատասխան կառուցակարգերի ձևավորման և ամրապնդման միջոցով»¹: Քաղաքական փոքրամասնության կշռի ավելացմանն են միտված սահմանադրական օրենքների ընդունման, պետական բարձրագույն պաշտոններում (ՀՀ Նախագահ, ՍԴ դատավորներ, Գլխավոր դատախազ, Հաշվեքննիչ պալատ, Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով, Կենտրոնական բանկի նախագահ, Վճռաբեկ դատարանի նախագահ, ՄԻՊ.../ ընտրության հարցերը, որոնք պետք է լուծվեն որակյալ մեծամասնությամբ (3/4, 3/5, 2/3 ձայներով), ինչպես նաև նրանց հետևանքի հնարավորությունը: Այսինքն՝ նման դեպքերում քաղաքական մեծամասնությունը ստիպված է հաշվի նստել փոքրամասնության հետ, եթե պառլամենտում չունի որակյալ մեծամասնություն (հիարկե, խոսքը բացառություններին չի վերաբերում):

Թվում էր, թե կարևոր լծակ է ընդդիմության ձեռքին քննիչ հանձնաժողովների ստեղծումը: Համաձայն ՀՀ Սահմանադրության 108-րդ հոդվածի 1-ին մասի՝ «Պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդի պահանջով, Ազգային ժողովի իրավասության մեջ մտնող և հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող հարցերին վերաբերող փաստերը պարզելու և

¹ Տե՛ս Ստեփանյան Վ., Ստեփանյան Հ., Կեսոյան Հ., Նշվ. աշխ., էջ 34:

դրանք Ազգային ժողով ներկայացնելու նպատակով, իրավունքի ուժով ստեղծվում է Ազգային ժողովի քննիչ հանձնաժողովը»¹:

Քննիչ հանձնաժողովում համամասնությամբ ընդգրկվում են խմբակցությունների ներկայացուցիչներ: Հանձնաժողովը նախագահում է այդ պահանջը ներկայացնող պատգամավորներից մեկը: Սակայն «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքը հստակ չէ, որի պատճառով խմբակցություններին չի պարտադրվում անպայման լրացնել հանձնաժողովի կազմը, և ցանկացած դեպքում իրավունքի ուժով ստեղծված հանձնաժողովի աշխատանքները հնարավոր է ձախողել: Սահմանադրական մարմնի աշխատանքները բոյկոտելով՝ հասարակության ու պետության համար կարևոր, քաղաքացիներին, պատգամավորներին հուզող յուրաքանչյուր հարց կարող է մնալ որպես «ծայն բարբառոյ հանապատի»: Հետևաբար առաջարկում ենք իրավունքի ուժով գործող քննիչ հանձնաժողովի աշխատանքները չխոչընդոտելու համար օրենսդրորեն պարտադրել խմբակցություններին՝ համալրելու քննիչ հանձնաժողովի կազմը:

Կառավարության նկատմամբ պառլամենտական վերահսկողությունը կարևորագույն երաշխիք է օրինականության, գործադիր իշխանության արդյունավետության ապահովման և նպատակային, ճիշտ ծրագրված քաղաքականության վարման, աշխատանքների հստակ կազմակերպման և հասարակությանը հաշվետու լինելու համար:

Ամփոփելով վերը շարադրածը՝ կարելի է եզրակացնել, որ ժողովրդավարության խորացման, քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների ամրապնդման համար էական նշանակություն ունեն ինչպես պետական կառավարման մարմինների հստակ աշխատանքը, այնպես էլ գործադիր իշխանության նկատմամբ պառլամենտական վերահսկողության իրականացումը: Անհրաժեշտ է արձանագրել, որ գործող Սահմանադրությամբ լուրջ տեղաշարժեր արձանագրվեց Ազգային ժողովի վերահսկողական գործառույթի ավելացման առումով, սակայն դրանց կիրառման կառուցակարգերը կարիք ունեն հստակեցման և կատարելագործման:

Այսպիսով, պառլամենտը, լինելով ներկայացուցչական, օրենսդիր և գործադիր իշխանության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող մարմին, կրում է պոզիտիվ սահմանադրական պատասխանատվություն՝ ընդունելու օրենքներ և դրանց միջոցով արդյունավետորեն կարգավորելու

¹ Տե՛ս ՀՀ Սահմանադրություն (2015թ. դեկտեմբերի 6-ի փոփոխություններով)/www.arlis.am



կարևոր հասարակական հարաբերությունները՝ օրինականության և սոցիալական արդարության սկզբունքներին համապատասխան, չէ՞ որ, ինչպես հին հույն փիլիսոփաներն են հիմնավորել, պետականության ազատ գոյությունն ընդհանրապես հնարավոր է այնտեղ, որտեղ իշխում են արդարացի օրենքները¹:

**ON THE CONSTITUTIONAL STATUS AND CERTAIN OPERATION-RELATED
ISSUES OF THE PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF ARMENIA (1995-2015)**

HAKOBYAN HRANUSH

Doctor of Laws, Professor

*Lecturer of Gavar State University and
Public Administration Academy of the RA*

e-mail: hranush.hranti@gmail.com

The article refers to the coverage of the changes in the constitutional status and functions of the Parliament during the constitutional alteration of the Third Republic of Armenia in 1995-2015 and the identification of issues related to those changes. By means of historical, comparative-legal analysis and other methods, the constitutional powers of the RA National Assembly as a representational, legislative and supervisory body are comprehensively studied; the functions of the parliament and the structures of their implementation, as well as relations with the Government, the President and other bodies of the Republic of Armenia are presented. Reference is made to the proportional, majoritarian and mixed electoral systems, the need for the review of censorship of the proportional electoral system operating in the Republic of Armenia, as well as the requirements presented to the candidates of the National Assembly is substantiated; it is proposed to expand the number of the subjects of legislative initiative. The experience of the parliaments of the leading countries and the constitutional fixations on the issue are presented analytically. The imperfections of the current constitutional regulations, the legislative gaps and the issues arising in the law enforcement practice of the Republic of Armenia are discussed. Ways and structures for problem solving, the reform of the RA Constitution and constitutional legislation, the increase of the

¹ Ст'я Нерсесян В.С., Философия права, М., 2003, էջ 94:



efficiency of the National Assembly's activity and the establishment of parliamentarism are presented.

The article is based on the results of author's scientific research and long-term activities in the RA Parliament and Government.

Key words: *parliament, parliamentarism, deputy, National Assembly, electoral system, representation, legislative activity, Constitution, law, control, Government, President, legislative initiative, democracy.*

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА И ФУНКЦИЙ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ (1995-2015 гг.)

АКОБЯН ГРАНУШ

*Доктор юридических наук, профессор,
Преподаватель Гаварского государственного университета и
Академии государственного управления Армении
электронная почта: hranush.hranti@gmail.com*

Статья посвящена вопросам освещения изменений, касающихся конституционного статуса и функций парламента в ходе конституционного строительства Третьей Республики Армения в 1995-2015 годах, а также выявлению проблем, связанных с ними.

Методами исторического, сравнительно-правового анализа всесторонне исследуются конституционные полномочия Национального Собрания РА как представительного, законодательного, контролирующего органа, представляют функции парламента и механизмы их осуществления, взаимоотношения с Правительством, Президентом РА и с другими органами.

Обсуждаются пропорциональные, мажоритарные и смешанные избирательные системы, обосновывается необходимость пересмотра пропорциональной избирательной системы в РА, а также пересмотра требований-цензов, предъявляемых кандидатам в депутаты Национального Собрания, предлагается расширить состав субъектов права законодательной инициативы.

Аналитически представлены опыт парламентов ведущих стран мира и конституционные закрепления по данному вопросу. Обсуждаются несовершенство действующего конституционного регулирования Республики Армения, законодательные пробелы, вопросы, возникающие в правоприменительной



практике. Предлагаются пути решения проблем, основные направления конституционных преобразований в РА, механизмы повышения эффективности деятельности Национального Собрания, развития парламентаризма. Статья основана на многолетнем опыте работы автора в парламенте и Правительстве РА, а также на результатах научных исследований.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, депутат, Национальное Собрание, избирательная система, представительство, законодательная деятельность, Конституция, закон, контроль, Правительство, Президент, законодательная инициатива, демократия.

Հոդվածը ներկայացվել է խմբագրական խորհուրդ 22.08.2021թ.:
Հոդվածը գրախոսվել է 02.10.2021թ.: