

ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՄԱՍՆԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐԹԱԿՆԵՐԻ ԵՎ ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՔԱՐՏԵԶԱԳՐՈՒՄ

ՀԵՏԱԳՈՏՈՒԹՅԱՆ ԳԵԿՈՒՅՑ





ԾՐԱԳՐԻ ՄԱՍԻՆ

Այս ուսումնասիրությունը իրականացվել է Եվրամիության կողմից ֆինանսավորվող «Մասնակցային ժողովրդավարությունը գործողության մեջ» ծրագրի շրջանակներում, որի հիմնական նպատակն է ապահովել հանրային կառավարման և ժողովրդավարական գործընթացների ոլորտներում որոշումների կայացման փաստաթղթեր և մասնակցային գործընթացը: Ծրագիրն իրականացնում է «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ Խակակոռուպցիոն կենտրոն» (ԹԻՅԿ) հասարակական կազմակերպությունը՝ «Մարտունու կանանց համայնքային խորհուրդ» և «Քաղաքական երկխոսություն» հասարակական կազմակերպությունների (ՅԿ) գործընկերությամբ:

Սույն զեկույցը հրապարակվել է Եվրոպական միության ֆինանսական աջակցությամբ: Չեկույցի բովանդակության համար պատասխանատու է Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ Խակակոռուպցիոն կենտրոնը և այն չի արտացոլում Եվրոպական միության տեսակետները:

ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՄԱՍՆԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐԹԱԿՆԵՐԻ ԵՎ ՀԱՆՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԶԱՐՏԵԶԱԳՐՈՒՄ

Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ Խակակոռուպցիոն կենտրոն
Սարյան 12, 5-րդ հարկ Երևան 0002, Հայաստան
Հեռ.՝ (+374 10) 569589, 569689
Էլ. փոստ՝ info@transparency.am
Կայքէջ՝ www.transparency.am

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՀԱՊԱՎՈՒՄՆԵՐ	3
ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ	4
ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ	6
ՀԻՄՆԱԿԱՆ ՀԱՍԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ	6
ՄԵԹՈՂԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆ	7
ՄԱՍՆԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԿԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԱԿՏԵՐԸ ԵՎ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՍՏԱՆԴԱՐՏՆԵՐԸ	8
ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԲԱՑԱՀԱՅՏՈՒՄՆԵՐ	13
1. Տեղեկատվության հասանելիություն	13
2. Մասնակցություն պետական մակարդակով որոշումների կայացմանը	16
2.1 Իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական էլեկտրոնային հարթակ	19
2.2 Հանրային լսումներ և մասնագիտական քննարկումներ	22
2.3 Հանրադրեր	24
2.4. Մասնակցությունը խորհրդարանում	25
3. Մասնակցություն քաղաքականության իրականացմանը և մոնիտորինգին	27
4. Խորհրդակցական մարմինները պետական կառավարման համակարգում	29
4.1 Հանրային խորհուրդ	29
4.2 Հասարակական խորհուրդներ նախարարություններում	30
4.3 Խորհրդակցական մարմիններ այլ պետական գերատեսչություններում	34
4.4 Խորհրդակցական մարմիններ մարզպետարաններում	36
4.4 Բազմաշահառու աշխատանքային խմբեր և մարմիններ	38
5. Մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը	39
6. Խոցելի խմբերի ներառումը	44
ԴԵՊԶԻ ՈՒՍՈՒՄՆԱՍԻՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ	48
1. Քաղաքացիական մասնակցությունը բնապահպանական ոլորտում	48
2. Քաղաքացիական մասնակցությունը ընտրական բարեփոխումների գործընթացում	51
3. Քաղաքացիական մասնակցությունը Մարտունի համայնքի տեղական ինքնակառավարման գործընթացում	55
ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ	59
ՀԱՎԵԼՎԱԾ 1	64
ՀԱՎԵԼՎԱԾ 2	65

ՀԱՊԱԿՈՒՄՆԵՐ

ԱԺ	Ազգային ժողով
ԱՄՆ ՄԶԳ	Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների միջազգային զարգացման գործակալություն
ԱՍՀՆ	Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի Նախարարության
ԲՏԱ	Բարձր տեխնոլոգիական արդյունաբերության
ԹԻՅԿ	Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն
ԿԳՄՍ	Կրթության, գիտության, մշակույթի և սպորտի
ՀՀ	Հայաստանի Հանրապետություն
ՀԿ	Հասարակական կազմակերպություն
ՄԱԿ	Միավորված ազգերի կազմակերպություն
ՊԵԿ	Պետական եկամուտների կոմիտե
ՍՊԸ	Սահմանափակ պատասխանատվությամբ ընկերություն
ՏԻՄ	Տեղական ինքնակառավարման մարմին
ՏԿԵՆ	Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների Նախարարություն
ՖԽԶ	Ֆոկուս-խմբային քննարկում

ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

Այս ուսումնասիրությունն իրականացվել է Եվրամիության կողմից ֆինանսավորվող «Մասնակցային ժողովրդավարությունը գործողության մեջ» ծրագրի շրջանակներում, որի հիմնական նպատակն է ապահովել հանրային կառավարման և ժողովրդավարական գործընթացների ոլորտներում որոշումների կայացման փաստաթղթեր և մասնակցային գործընթացը: Ծրագիրն իրականացնում է «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն» հասարակական կազմակերպության և Նրա գործընկերների կողմից:

Ուսումնասիրության նպատակն է՝ վերհանել պետություն-հասարակություն երկխոսության և քաղաքացիական մասնակցության առկա հնարավորությունները, իրավունքահեն մոտեցման կիրառումը: Ուսումնասիրությունն անդադառնում է Հայաստանում մասնակցության իրավական կարգավորումներին և գործնական դրսևորումներին՝ ներառելով քաղաքականության մշակման, իրականացման և մոնիտորինգի գործընթացներում հանրության մասնակցության գործիքակազմը, խորհրդակցական մարմինների գործունեությունը, մասնակցությունը տեղական մակարդակում, խոցելի խմբերի մասնակցության հնարավորությունները: Ուսումնասիրությունն իրականացվել է փաստաթղթերի վերլուծության, հարցազրույցների և ֆոկլու-խմբային քննարկումների միջոցով:

Մասնակցության վերաբերյալ կանոնակարգումներ պարունակող հիմնական ազգային իրավական ակտերն են ՀՀ սահմանադրությունը, «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենք, «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենք, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենք, կառավարության որոշմամբ հաստատված «Հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգը»: Միջազգային փաստաթղթերի շարքում, բացի Հայաստանի կողմից վավերացված համաձայնագրերից, ուսումնասիրվել են քաղաքական որոշումների կայացման գործընթացում քաղաքացիական մասնակցության վերաբերյալ Եվրոպայի խորհրդի ուղեցույցը և Միավորված Ազգերի Կազմակերպության մարդու իրավունքների գերագույն հանձնակատարի՝ հանրային գործերին մասնակցության իրավունքի արդյունավետ իրականացման ուղեցույցը:

Ըստ ուսումնասիրության բացահայտումների՝ **տեղեկատվության հասանելիության** համար սահմանված կարգավորումները և առկա հարթակները նպաստավոր են այս իրավունքի իրացման համար: Սակայն գործնականում տեղեկության հարցումներին ժամանակին ու լիարժեք պատասխաններ ստանալու, պետական կառավարման ու տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից տեղեկությունների հրապարակման, այդ տեղեկությունների որակի ու ձևաչափի հետ կապված մի շարք խնդիրներ կան:

Հանրային մասնակցության հնարավորությունների իրացման առումով վերջին տարիներին առաջընթաց է գրանցվել, բացառությամբ 2020 թվականի, երբ որոշումների կայացման գործընթացում մասնակցության պահանջների կիրառման և հարթակների օգտագործման հետընթաց գրանցվեց: Մասնակցության հիմնական խնդիրներն ընկած են իրավակիրառ հարթակում, սակայն կան նաև որոշակի իրավական բացեր, մասնավորապես խորհրդարանում հեղինակած օրինագծերի պարտադիր հանրային քննարկման և քաղաքականությունների իրականացման ու մոնիտորինգի փուլերում մասնակցության մեխանիզմների ամրագրման տեսանկյունից: Մասնակցային գործընթացի հիմնական խոչընդոտների թվում նշվում են պետական մարմիններում արդյունավետ հաղորդակցության և մասնակցային սկզբունքների նկատմամբ հետևողական և կարողունակ մարդկային ռեսուրսների պակասը: Խնդիրներ են արձանագրվել նաև քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների (ԶԿ) կարողությունների և գիտելիքների, ինչպես նաև հանրության իրավագիտակցության և մասնակցության մոտիվացիայի ոլորտներում: Մասնակցության արդյունավետության կարևոր գործոններից են ներգրավված պաշտոնյայի անհատական դիրքորոշումը, ԶԿ-ների հեղինակությունը, հիմնավորումներ բերելու կարողությունը, Նրանց ռեսուրսներից ու փորձագիտությունից օգտվելու շահագրգռվածությունը, ինչպես նաև քննարկվող ոլորտը և ընդհանուր քաղաքական կամքը:

Որոշումների ընդունման գործընթացում մասնակցության գործող հարթակներից է **իրավական նախագծերի հրապարակման միասնական հարթակը** (e-draft.am), որի շնորհիվ

կառավարության հեղինակած իրավական ակտերի նախագծերը հասանելի են դարձել հանրությանը՝ առաջարկ ներկայացնելու հնարավորություն տրամադրելով բոլոր ցանկացողներին: Այնուամենայնիվ, այս հարթակը լիարժեք չի օգտագործվում կառավարության կողմից ընդունած կարգի դրույթներին համապատասխան, և ցածր է գնահատվում ներկայացված առաջարկները հաշվի առնելու տեսանկյունից: **Հանրային լուումները կամ դեմառդեմ քննարկումները** մասնակցության մյուս՝ համեմատաբար հաճախ օգտագործվող գործիքն են, որոնց շնորհիվ հնարավոր է դառնում անմիջական երկխոսություն ապահովել որոշում ընդունողների և քաղաքացիական հասարակության միջև: Այս ձևաչափը հայեցողաբար է օգտագործվում պետական մարմինների կողմից, իսկ մասնակցության չափորոշիչների ու ստացած արդյունքների թափանցիկությունը հաճախ չի ապահովվում: Հանրային լուումների և քննարկումների նախաձեռնման և իրականացման գործում հաճախ կարևոր դերակատարում են ունենում հենց ԶՀ-ները և միջազգային կազմակերպությունները, որոնց համագործակցության և աջակցության շնորհիվ ապահովվում է նմանատիպ քննարկումների լայն ընդգրկումը և հասանելիությունը խոցելի խմբերի համար: Սահմանադրական փոփոխություններով ամրագրված **հանրագրերի ինստիտուտը** դեռևս լայնածավալ կիրառում չի ստացել ԶՀ-ների և հանրության կողմից, իսկ հանրագրերի ելկտրոնային հարթակը ոչ բոլորին է հասանելի՝ նույնականացման պահանջի պատճառով: **խորհրդարանում գործող մասնակցության մեխանիզմները** ներառում են լուումները, մասնագիտական քննարկումները, աշխատանքային խմբերը, որոնք կարևոր դեր են խաղում Ազգային ժողովի և քաղաքացիական հասարակության երկխոսության ապահովման հարցում, սակայն բավարար չեն արդյունավետ և իմաստալից մասնակցության ապահովման համար, քանի որ հայեցողական և հատվածային բնույթ են կրում:

Ուսումնասիրության առանձին մաս նվիրված է **խորհրդակցական տարբեր մարմինների աշխատանքին**: Հասարակական խորհուրդները, համատեղ աշխատանքային խմբերը, բազմաշահառու հարթակները, հանձնաժողովները և մոնիտորինգային խմբերը նպաստում են մասնակցության աստիճանակարգում առավել բարձր՝ համագործակցության մակարդակի ապահովմանը: Միաժամանակ, այս մարմինների ներուժը լիարժեք չի կիրառվում պետական մարմինների կողմից՝ սկսած Նիստերի սահմանված պարբերականության ապահովումից մինչև ԶՀ-ների ներդրումների և փորձագիտության գործուն օգտագործումը:

Տեղական մակարդակում մասնակցության ապահովման հիմնական միջոցներն են անձնական հաղորդակցության միջոցով խնդիրների ու առաջարկների հավաքագրումը, համայնքային լուումներն ու քննարկումները, որոշ դեպքերում՝ խորհրդակցական մարմինների գործունեությունը: Համայնքներում մասնակցության խոչընդոտներից են մասնակցային կառավարման համար քաղաքական կամքի բացակայությունը, թափանցիկության և հաշվետվողականության բացերը, ավագանու ինստիտուտի ոչ լիարժեք կայացումը, հանրության մոտիվացիայի ու մասնակցության հնարավորությունների մասին գիտելիքների, ինչպես նաև երկուստեք կարողությունների պակասը: Տեղական ԶՀ-ների առկայության և ակտիվության համայնքային մասնակցության մակարդակը, որպես կանոն, ավելի բարձր է լինում:

Ուսումնասիրության վերջին թեման վերաբերում է **խոցելի խմբերի մասնակցության** համար առկա իրավական ու գործնական հիմքերին: Վերջին տարիներին ընդունված օրենքներն ու քաղաքականությունները առանձին անդրադառնում են կանանց ու տղամարդկանց հավասարության, հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների ապահովման հարցերին, սակայն այլ խմբերի նկատմամբ խտրականության բացառման մեխանիզմների ստեղծման վերաբերյալ օրինագծերը (մասնավորապես՝ «Իրավահավասարության ապահովման մասին» օրենքի նախագիծը) դեռևս քննարկման փուլում են: Ինչ վերաբերում է գործնական խնդիրներին, դրանք ներառում են հաշմանդամություն ունեցող անձանց համար տեղեկատվության և ֆիզիկական մատչելիության պակասը, սեռական փոքրամասնությունների ներկայացուցիչների հանդեպ խտրականությունը, խոցելի խմբերի հետ հաղորդակցվելու կարողությունների պակասը, տեղեկատվության ոչ մատչելի ներկայացումը: Թեև պետական և տեղական մարմինները բաց են խոցելի խմբերի մասնակցության համար, նրանք հազվադեպ են հատուկ ջանքեր գործադրում այս խմբերին ներառելու ուղղությամբ, հատկապես եթե քննարկվող քաղաքականությունը կամ օրինագիծը անմիջապես տվյալ խմբին չի վերաբերում: Այս առումով առավել գործուն տարբերակ է ԶՀ-ների միջոցով խոցելի խմբերի շահերի ներկայացումը և ներառումը որոշումների ընդունման գործընթացում:

Չեկույցում ներառված են նաև դեպքի ուսումնասիրության մեթոդով ներկայացված օրինակները՝ մասնակցության գործիքների և հարթակների օգտագործումը, ձեռքբերումներն ու մարտահրավերները առանձին ոլորտներում ավելի տեսանելի դարձնելու համար:

Չեկույցի եզրափակիչ մասում ներկայացված են ուսումնասիրության բացահայտումների, ինչպես նաև հետազոտության մասնակիցների կողմից ներկայացված կարծիքների հիման վրա ձևակերպված առաջարկները:

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Ուսումնասիրությունը ծառայում է որպես ծրագրի ելակետային հետազոտություն և նպատակ ունի վերհանել պետություն-հասարակություն երկխոսության և քաղաքացիական մասնակցության առկա հնարավորությունները, ինչպես նաև այդ ոլորտում իրավունքահեն մոտեցման կիրառումը: Ուսումնասիրության հիմնական թեմաներն են՝

- մասնակցության և տեղեկատվության հասանելիության վերաբերյալ իրավական կարգավորումները, այդ թվում՝ երկրի կողմից վավերացված համապատասխան միջազգային փաստաթղթերը,
- հանրային մասնակցությունը քաղաքականության մշակման գործընթացում, այդ նպատակով կիրառվող գործիքակազմը (իրավական նախագծերի հրապարակման միասնական էլեկտրոնային հարթակ, հանրային քննարկումներ, խորհրդարանական լսումներ),
- հանրային մասնակցությունը քաղաքականության իրականացման և մոնիտորինգի գործընթացներում,
- խորհրդակցական մարմինների գործունեությունը՝ որպես քաղաքականության մշակման, իրականացման և մոնիտորինգի գործընթացներում մասնակցության ապահովման գործիք,
- հանրային մասնակցությունը տեղական (համայնքային) մակարդակում,
- խոցելի խմբերի (հաշմանդամություն ունեցող անձինք, կանայք, երիտասարդներ, ազգային փոքրամասնություններ և այլն) մասնակցության հնարավորությունները և պրակտիկան:

Շնորհակալություն ենք հայտնում զեկույցի մշակման աշխատանքներին իրենց ներդրումն ունեցած բոլոր անձանց և կազմակերպություններին՝ հարցազրույցների ու ֆոկլոր խմբային քննարկումների մասնակիցներին, ԹԻՅԿ թիմին և գործընկեր կազմակերպություններին՝ «Մարտունու կանանց համայնքային խորհուրդ» և «Քաղաքական երկխոսություն» ՀԿ-ներին:

ՀԻՄՆԱԿԱՆ ՀԱՍԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Քաղաքացիական հասարակություն՝ հասարակական գործունեության այն բոլոր ձևերն, որոնք իրականացվում են պետության հետ չփոխկապակցված և պետական մարմինների կողմից չկառավարվող անհատների կամ խմբերի կողմից: Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունը կազմակերպչական կառույց է, որի անդամները ժողովրդավարական գործընթացի միջոցով ծառայում են ընդհանուր շահերին և միջնորդի դեր են խաղում պետական իշխանությունների և քաղաքացիների միջև¹:

Հանրային մասնակցություն՝ խորհրդակցական գործընթաց, որի մեջ են ներգրավվում շահագրգիռ կամ ազդեցություն կրող քաղաքացիները, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները և կառավարության դերակատարները քաղաքականություն մշակելիս՝ նախքան քաղաքական որոշում կայացնելը: Մասնակցությունը կարելի է դիտարկել որպես կառավարության և հասարակության միջև փոխգործակցության տարբեր մակարդակների սանդղակ՝ սկսած տեղեկացնելուց և լսելուց մինչև համաձայնեցված լուծումների համատեղ կիրառում: Մասնակցության տարբեր մակարդակները ներառում են տեղեկատվության

¹Glossary of summaries, EUR-Lex, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807509dd

հասանելիությունը, խորհրդակցությունը և ակտիվ ներգրավվածությունը երկխոսության և համագործակցության միջոցով²:

Խորհրդակցություն³՝ պետական մարմինների կողմից նախաձեռնված մի գործընթաց, որի միջոցով նրանք փորձում են ստանալ ԶԳ-ների կարծիքը քաղաքականության որևէ թեմայի կամ զարգացման հարցերի վերաբերյալ: Խորհրդակցությունը սովորաբար ներառում է իշխանությունների կողմից ԶԳ-ների տեղեկացումը քաղաքականության ընթացիկ զարգացումների վերաբերյալ՝ նրանցից մեկնաբանություններ, տեսակետներ և հետադարձ կապ ստանալու ակնկալիքով³: Հայաստանի օրենսդրության մեջ խորհրդակցության գործընթացը առավել հաճախ բնութագրվում է «**հանրային քննարկում**» եզրույթով, օրինակ, ըստ «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքի, հանրային քննարկումը սահմանվում է որպես իրավաստեղծ գործընթացին հասարակության մասնակցության, գործընթացի թափանցիկության և հաշվետվողականության ապահովման նպատակով իրավական ակտի նախագծի վերաբերյալ հանրության իրազեկման, ինչպես նաև հանրային կարծիքը բացահայտելու, դրանց վերաբերյալ դիտողություններ և առաջարկություններ ստանալու և դրանք ամփոփելու գործընթաց⁴:

Իրավունքահեն մոտեցում⁵ այս մոտեցման համաձայն, մարդու իրավունքների սկզբունքներն ու չափորոշիչները դիտարկվում են և՛ որպես զարգացման միջոց, և՛ նպատակ: Այս մոտեցումը ինտեգրում է մարդու իրավունքների ձեռքբերումն ու իրացումը զարգացման քաղաքականությունների և ծրագրերի նախագծման, իրականացման, մոնիտորինգի և գնահատման գործընթացներում⁵:

ՄԵԹՈՂԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

Ուսումնասիրության մեթոդները ներառում են փաստաթղթերի վերլուծություն, հարցազրույցներ և ֆոկլոր-խմբային քննարկումներ:

Փաստաթղթերի վերլուծությունը ներառել է տեղեկության հետևյալ աղբյուրները՝

- համապատասխան իրավական ակտեր՝ միջազգային համաձայնագրեր, «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենք, «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենք, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենք, կառավարության որոշմամբ հաստատված «Հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգ», նախարարությունների և պետական այլ մարմինների կանոնադրություններ,
- մասնակցության հարթակների և գործիքների վերաբերյալ առկա ուսումնասիրություններ և վերլուծություններ,
- մասնակցության առցանց հարթակներ և դրանց հետ կապված վիճակագրություն:

Հարցազրույցներ են անցկացվել ոլորտային փորձագետների, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների (ԶԳ), տեղական ինքնակառավարման և պետական մարմինների ներկայացուցիչների հետ՝ մասնակցության առկա հնարավորությունների և գործիքների, ԶԳ-ների և խոցելի խմբերի մասնակցության հետ կապված օրենսդրական բացերի և կարիքների, ինչպես նաև մասնակցության բարելավման ուղղությամբ առաջարկությունների վերաբերյալ: Ընդհանուր առմամբ, իրականացվել է 27 հարցազրույց:

Ֆոկլոր խմբային քննարկումների (ՖԽԲ) ընթացքում քննարկվել են առկա գործիքների, մեխանիզմների և հարթակների արդյունավետությունը, խոցելի խմբերի ներառումը,

²What is Public Participation? European Urban Knowledge Network, <https://www.eukn.eu/policy-labs/policy-lab-for-cy-public-participation-in-the-development-process/general-introduction/what-is-public-participation/>

³ Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, Council of Europe, 2009, <https://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>

⁴ ՀՀ օրենքը «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին», 21.03.2018, հոդված 2, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=152139>

⁵ Commission Staff Working Document, Applying the Human Rights Based Approach to international partnerships, Brussels, 30.06.2021, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/online-170621-eidhr-rba-toolbox-en-a5-lc_en.pdf

մասնակցային գործընթացներում առկա բացերն ու հնարավորությունները: Իրականացվել է երեք ֆոկլուս խումբ՝ 22 ԶՀԿ ներկայացուցչի մասնակցությամբ:

Ընդհանուր առմամբ, հետազոտական գործընթացում ներգրավվել են 53 հոգի, ներառյալ 21 տղամարդ և 32 կին:

Բացի մասնակցության գործիքների և հարթակների վերաբերյալ ընդհանուր ակնարկից, զեկույցը ներառում է նաև **դեպքի ուսումնասիրության** (case study) մեթոդով ներկայացված օրինակներ՝ այդ գործիքների օգտագործումը առանձին ոլորտներում տեսնելու համար: Մասնավորապես, անդրադարձ է կատարվել ընտրական օրենսդրության բարեփոխումներին՝ որպես ժողովրդավարության ոլորտի բարեփոխումների ծավալուն գործընթաց՝ մասնակցային բաղադրիչով, բնապահպանական ոլորտին՝ որպես քաղաքացիական ակտիվության դրսևորման, ինչպես նաև երկխոսության տեսանկյունից խնդրահարույց ոլորտ, և տեղական ինքնակառավարման ոլորտում մասնակցային գործընթացներին՝ մեկ համայնքի օրինակով, որպես տեղական մակարդակով հանրային մասնակցության օրենսդրական հիմքերի կիրառման ուսումնասիրություն:

ՄԱՍՆԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԱԿՏԵՐԸ ԵՎ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՍՏԱՆԱԴՐՏՆԵՐԸ

ՀՀ Սահմանադրությունը որոշումների կայացմանը վերաբերող մի շարք քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքներ է սահմանում, ներառյալ՝ տեղեկություններ ստանալու իրավունքը, կարծիք արտահայտելու ազատությունը, հավաքների ազատությունը, միավորումների ազատությունը, կուսակցություն ստեղծելու և կուսակցությանն անդամագրվելու իրավունքը, հանրաքվեին մասնակցելու իրավունքը և հանրագիր ներկայացնելու իրավունքը⁶:

Բացի այդ, Սահմանադրության 2015 թվականի փոփոխություններով մի շարք հնարավորություններ են առաջարկվել քաղաքացիական նախաձեռնությունների համար, մասնավորապես՝

- օրենքի նախագիծ առաջարկել Ազգային ժողովին, եթե այն ստորագրված է ընտրական իրավունք ունեցող առնվազն 50 հազար քաղաքացիների կողմից,
- սահմանադրական փոփոխություններ առաջարկել ընտրական իրավունք ունեցող առնվազն 150 հազար քաղաքացիների կողմից, և
- քաղաքացիների առաջարկած նախագիծը Ազգային ժողովի կողմից մերժում ստանալու դեպքում հանրաքվե նախաձեռնել ընտրական իրավունք ունեցող առնվազն 350 հազար քաղաքացիների կողմից, եթե Սահմանադրական դատարանը Սահմանադրությանը համապատասխանող ճանաչի:

Պետական մարմինների կողմից որոշումների ընդունմանը հանրային մասնակցությունը կարգավորող հիմնական օրենքը «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքն է, որն ընդունվել է 2018 թվականին՝ փոխարինելով «Իրավական ակտերի մասին» օրենքին: Երկու օրենքում էլ դրույթ է նախատեսվել օրենսդրական նախագծերի վերաբերյալ պարտադիր հանրային քննարկման մասին, բացառությամբ միջազգային պայմանագրերի վավերացման (միանալու) օրենքի նախագծի: Այլ Նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերը հանրային քննարկման կարող են ներկայացվել նախագիծը մշակող կամ ընդունող մարմնի նախաձեռնությամբ: Հանրային քննարկումն օրենքով սահմանվում է որպես «Նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի վերաբերյալ հանրության իրազեկման, ինչպես նաև հանրային կարծիքը բացահայտելու, դրանց վերաբերյալ դիտողություններ և առաջարկություններ ստանալու և դրանք ամփոփելու գործընթաց»⁷: Ըստ օրենքի, հանրային քննարկումներն անցկացվում են Նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծը և դրա ընդունման հիմնավորումը չափազորգի մարմիններ ներկայացնելու հետ միաժամանակ հրապարակելու միջոցով: Հանրային

⁶ ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=143723>

⁷ ՀՀ օրենքը «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին», 21.03.2018, հոդված 2, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=152139>

քննարկումների տևողությունը սահմանվել է առնվազն 15 օր: Քննարկումների արդյունքները և դրանց հիման վրա լրամշակված Նորմատիվ իրավական ակտի Նախագիծը նույնպես պետք է հրապարակվեն: Հանրային քննարկման ենթակա՝ հանրային քննարկում չանցած կառավարություն ներկայացված Նախագիծը կառավարությունը կարող է վերադարձնել այն ներկայացնող մարմին⁸: Հանրային քննարկում չիրականացնելու համար որևէ այլ պատժամիջոց Նախատեսված չէ օրենքով:

«Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքի՝ հանրային քննարկմանը վերաբերող դրույթների իրականացումը գործադիր իշխանության կողմից կարգավորվում է կառավարության որոշմամբ հաստատված «Հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգի» միջոցով: Այս կարգը մանրամասն սահմանում է հանրային քննարկումների սկզբունքները, եղանակները, ներկայացված առաջարկների և դրանց ներառման վերաբերյալ հրապարակման միջոցները և այլ դրույթներ⁹:

Տեղական մակարդակում մասնակցության վերաբերյալ մի շարք դրույթներ են սահմանված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում: Ըստ այս օրենքի, տեղական ինքնակառավարման հիմնական սկզբունքներից մեկը համայնքի բնակիչների մասնակցությունն է տեղական ինքնակառավարմանը, որը սահմանվում է որպես «համայնքում իրականացվող գործընթաց, որի միջոցով բնակիչները, առանց խտրականության, տեղեկացվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության մասին և կարող են ուղղակի կամ անուղղակի ներգործություն ունենալ տեղական ինքնակառավարման մարմինների որոշումների վրա»¹⁰: Օրենքը հնարավորություններ է Նախատեսում համայնքի կառավարման վերաբերյալ տեղեկատվության թափանցիկության, ավագանու նիստերին քաղաքացիների մասնակցության և քաղաքացիական Նախաձեռնության միջոցով նիստի օրակարգ հարց ներառելու, համայնքի բյուջեի և զարգացման ծրագրերի մշակմանը մասնակից լինելու համար:

Այս իրավական ակտերի, ինչպես նաև մասնակցությանն առնչվող այլ օրենքների ու որոշումների դրույթներին ավելի մանրամասն կանդրադառնանք զեկույցի համապատասխան բաժիններում: Միաժամանակ, մասնակցության հնարավորությունները և գործիքներն ուսումնասիրելիս կարևոր է նաև հաշվի առնել առկա միջազգային չափորոշիչները և առաջարկությունները, որոնք ամփոփված են թե՛ Հայաստանի կողմից ընդունված համաձայնագրերում, թե՛ տարատեսակ ուղեցույցներում և խորհրդատվական բնույթ ունեցող այլ փաստաթղթերում:

Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիան և Միավորված ազգերի կազմակերպության (ՄԱԿ) մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիրը մարդու իրավունքներին վերաբերող հիմնարար փաստաթղթերն են, որոնք վավերացվել են Հայաստանի Հանրապետության (ՀՀ) կողմից: Այս փաստաթղթերը ընդհանուր դրույթներ են պարունակում անմիջականորեն կամ ազատ ընտրված ներկայացուցիչների միջոցով իր երկրի կառավարմանը մասնակցելու¹¹, տեղեկություններ և գաղափարներ ստանալու և տարածելու ազատության վերաբերյալ¹²:

ՄԱԿ-ի քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին կոնվենցիան սահմանում է յուրաքանչյուր քաղաքացու՝ առանց որևէ խտրականության և անհիմն սահմանափակումների, պետական գործերը վարելուն մասնակցության իրավունքը՝ ինչպես անմիջականորեն, այնպես էլ ազատորեն ընտրված ներկայացուցիչների միջոցով¹³:

Հայաստանի կողմից ստորագրված և կամ վավերացված այլ միջազգային պայմանագրեր և տեղեկատվության մատչելիության և որոշումների ընդունման գործընթացում մասնակցության վերաբերյալ դրույթներ են պարունակում: Մասնավորապես, «Պաշտոնական փաստաթղթերի

⁸ ՀՀ օրենքը «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին», 21.03.2018, հոդված 4,

<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=152139>

⁹ Հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգ, ՀՀ կառավարության 2018 թվականի հոկտեմբերի 10-ի N

1146-Ն որոշման հավելված, կետ 21, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=126002>

¹⁰ ՀՀ օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին», 07.05.2002, խմբ. 16.12.2016, հոդված 11,

<https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=153407>

¹¹ Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիր, հոդված 21, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=1896>

¹² Կոնվենցիա մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին՝ փոփոխված 11-րդ արձանագրությամբ, հոդված 10, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=20870>; Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիր, հոդված 19, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=1896>

¹³ Միջազգային դաշնագիր քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին, Միավորված Ազգերի Կազմակերպություն (ՄԱԿ), 16.12.1966, հոդված 25, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=18500>

հասանելիության մասին» Եվրոպայի խորհրդի կոնվենցիան¹⁴ սահմանում է պաշտոնական փաստաթղթերի հասանելիության իրավունքը, հնարավոր սահմանափակումները, պաշտոնական փաստաթղթերի տրամադրման հնարավոր եղանակները և վճարները, ինչպես նաև այն լրացուցիչ միջոցառումները, որոնք պետք է իրականացվեն պետության կողմից տեղեկատվության հասանելիության դրույթները ապահովելու համար, ներառյալ այս իրավունքի իրականացման հետ կապված պարտականությունների վերաբերյալ պաշտոնյաների ուսուցումը, փաստաթղթերի արդյունավետ կառավարումը՝ դրանք հեշտությամբ հասանելի դարձնելու համար, փաստաթղթերի պահպանման կանոնների կիրառումը և այլն¹⁵:

Բացի այդ, առանձին միջազգային փաստաթղթեր անդրադառնում են տարբեր մակարդակներում և ոլորտներում մասնակցության ապահովման պարտավորություններին: Այսպես, «Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի» լրացուցիչ արձանագրությունը՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործերին մասնակցելու իրավունքի վերաբերյալ¹⁶, սահմանում է մասնակցության իրավունքի իրականացման մի շարք միջոցները: Այդ միջոցների թվում են խորհրդատվական գործընթացները, տեղական հանրաքվեները և խնդրագրերը, տեղական ինքնակառավարման մարմինների պաշտոնական փաստաթղթերին հասանելիության ընթացակարգերը, մասնակցության որոշակի դժվարությունների հանդիպող մարդկանց կարիքների բավարարմանն ուղղված միջոցները, տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու տեղական հանրային ծառայությունների վերաբերյալ ստացված բողոքներին և առաջարկներին քննարկելու և արձագանքելու մեխանիզմներն ու ընթացակարգերը¹⁷:

Շրջակա միջավայրի առնչությամբ տեղեկության, որոշումներ ընդունելուն հասարակության մասնակցության և արդարադատության մատչելիության մասին (Օրհուսի) կոնվենցիան¹⁸ մի շարք դրույթներ է սահմանում տեղեկատվության մատչելիության և հանրային մասնակցության ապահովման վերաբերյալ: Մասնավորապես, կոնվենցիան ներառում է շրջակա միջավայրի հետ կապված հարցերով շահագրգիռ հասարակությանը պատշաճորեն, ժամանակին և արդյունավետ ձևով տեղեկացնելու, հասարակության մասնակցությունը որոշումների ընդունման ամենավաղ փուլում ապահովելու, մասնակցության արդյունքները առավելագույնս հնարավոր չափով հաշվի առնելու պարտավորությունները¹⁹:

Ինչ վերաբերում է տարբեր խոցելի խմբերի ներառման պարտավորություններին, Հայաստանը վավերացրել է «Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների մասին», «Կանանց նկատմամբ խտրականության բոլոր ձևերի վերացման մասին» համաձայնագրերը և «Ազգային փոքրամասնությունների իրավունքների պաշտպանության մասին» Եվրոպայի խորհրդի շրջանակային կոնվենցիան, որոնք ներառում են այդ խմբերի նկատմամբ խտրականության բացառումը և հավասար վերաբերմունքը, քաղաքական և հասարակական կյանքին նրանց մասնակցության համար պետության կողմից համապատասխան պայմանների ապահովման անհրաժեշտությունը:

Համաձայնագրերից զատ, հանրային մասնակցությանը վերաբերող միջազգային փաստաթղթերից սույն հետազոտության նպատակներով առավել մեծ հետաքրքրություն է ներկայացնում քաղաքական որոշումների կայացման գործընթացում քաղաքացիական մասնակցության վերաբերյալ Եվրոպայի խորհրդի ուղեցույցը և ՄԱԿ-ի մարդու իրավունքների գերագույն հանձնակատարի՝ հանրային գործերին մասնակցության իրավունքի արդյունավետ իրականացման ուղեցույցը: Ըստ Եվրոպայի խորհրդի ուղեցույցի, տարբերակվում են

¹⁴ Հայաստանի կողմից ստորագրվել է 2020 թվականի հունիսի 24-ին, դեռ չի վավերացվել, տե՛ս՝ Chart of signatures and ratifications of Treaty 205, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/conventions/by-member-states-of-the-council-of-europe?module=signatures-by-treaty&treaty=205>

¹⁵ Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Tromsø, 18.06.2009, <https://rm.coe.int/1680084826>

¹⁶ Հայաստանի կողմից վավերացվել է 2013 թ. մայիսի 13-ին, տե՛ս Chart of signatures and ratifications of Treaty 207, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/conventions/by-member-states-of-the-council-of-europe?module=signatures-by-treaty&treaty=207>

¹⁷ Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործերին մասնակցելու իրավունքի վերաբերյալ լրացուցիչ արձանագրություն, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=85991>

¹⁸ Հայաստանի կողմից վավերացվել է 2001 թ. օգոստոսի 1-ին, տե՛ս Parties and Signatories to the Convention, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtidsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en

¹⁹ Շրջակա միջավայրի առնչությամբ տեղեկության, որոշումներ ընդունելուն հասարակության մասնակցության և արդարադատության մատչելիության մասին կոնվենցիա, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=77849>

որոշումների կայացման գործընթացներին մասնակցության մի շարք եղանակներ, այդ թվում՝ տեղեկատվության տրամադրում, խորհրդակցություն, երկխոսություն և ակտիվ ներգրավում²⁰, որոնք աստիճանակարգված են՝ ըստ մասնակցության նշանակալիության: Դրանք փաստաթղթում ներկայացված են հետևյալ կերպ՝

- **Տեղեկատվության տրամադրում.** Որոշումների կայացման բոլոր փուլերում բոլոր համապատասխան տեղեկությունները պետք է ներկայացվեն հստակ և հասկանալի լեզվով, համապատասխան և մատչելի ձևաչափով՝ առանց անհարկի վարչական խոչընդոտների և, որպես կանոն, անվճար՝ բաց տվյալների սկզբունքներին համապատասխան: Պետական իշխանությունները պետք է հնարավորինս լայն հասանելիություն ապահովեն առանցքային փաստաթղթերին և տեղեկատվությանը՝ ինչպես անցանց (offline), այնպես էլ առցանց ձևաչափով, առանց այդ տեղեկատվության վերլուծության և վերաօգտագործման սահմանափակումների:
- **Խորհրդակցություն.** Խորհրդակցությունը պետական մարմիններին թույլ է տալիս հավաքագրել անհատների, ԶՅԿ-ների և ընդհանրապես հասարակության տեսակետները որոշակի քաղաքականության կամ թեմայի վերաբերյալ և հանդիսանում է պաշտոնական ընթացակարգի բաղկացուցիչ: Խորհրդակցությունը կարող է իրականացվել տարբեր միջոցների և գործիքների միջոցով, ինչպիսիք են հանդիպումները, հանրային լսումները, ֆոկուս խմբերը, հարցումները, հարցաթերթիկները և թվային գործիքները: Պետական իշխանությունները խորհրդակցությունների արդյունքների վերաբերյալ պետք է հրապարակայնորեն հասանելի հետադարձ կապ տրամադրեն, մասնավորապես տեղեկություն վերջնական ընդունված որոշումների հիմնավորումների մասին:
- **Երկխոսություն.** Երկխոսությունը համակարգված, երկարաժամկետ և արդյունքներին միտված գործընթաց է, որը հիմնված է պետական իշխանությունների, անհատների, ԶՅԿ-ների և ընդհանրապես քաղաքացիական հասարակության միջև կարծիքների փոխանակման փոխադարձ հետաքրքրության վրա: Պետական մարմինները, ԶՅԿ-ները և լայն քաղաքացիական հասարակությունը երկխոսության և մասնակցության մշտական տարածք ստեղծելու համար կարող են դիտարկել տարբեր հարթակներ, որոնք ներառում են կանոնավոր հանրային լսումներ, հանրային ֆորումներ, խորհրդակցական մարմիններ կամ նմանատիպ կառույցներ:
- **Ակտիվ ներգրավվածություն.** Ակտիվ ներգրավվածությունը ենթադրում է որոշումների կայացման գործընթացներում քաղաքացիական մասնակցության ավելի լայն հնարավորություններ, քան տեղեկատվության տրամադրումը, խորհրդակցությունը կամ երկխոսությունը: Այն կարող է լինել աշխատանքային խմբերի կամ հանձնաժողովների միջոցով՝ փաստաթղթերի, քաղաքականությունների և օրենքների համատեղ մշակման համար, որոնք ի վերջո պահանջում են համապատասխան պետական մարմնի որոշում: Համատեղ աշխատանքային խմբերի կամ հանձնաժողովների դեպքում պետական մարմինները պետք է թափանցիկ չափանիշներ և գործընթացներ սահմանեն անհատների, ԶՅԿ-ների և ընդհանրապես քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցչության համար: Իշխանությունների, ԶՅԿ-ների և քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների մասնակցությամբ գործընկերության տարբեր տեսակները կարող են տեղ գտնել ինչպես որոշումների կայացման, այնպես էլ իրականացման փուլերում:

ՄԱԿ-ի ուղեցույցը մի շարք առաջարկություններ է սահմանում պետությունների համար՝ ընտրական գործընթացներից դուրս իմաստալից մասնակցության ապահովման համար: Դրանք ներառում են հետևյալը՝

1. **Պետական մարմինների որոշումների կայացմանը մասնակցությունն ապահովող ինստիտուցիոնալ շրջանակ,** ընդ որում, այդ ինստիտուտները (կառուցակարգերը) պետք է՝
 - համատեղ նախագծվեն համապատասխան իրավունքների կրողների հետ,
 - անաչառ կերպով ուղղորդեն շահագրգիռ կողմերի տեսակետները դեպի որոշումների կայացման իրական գործընթաց,

²⁰ Guidelines for civil participation in political decision making (Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017 at the 1295th meeting of the Ministers' Deputies), Council of Europe, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807509dd

- ապահովված լինեն համարժեք բյուջեով և այնպիսի մարդկային ռեսուրսներով, որոնք փորձագիտություն ունեն այն խմբերի վերաբերյալ, որոնց մասնակցությունը անհրաժեշտ է խրախուսել և ապահովել,
 - հասանելի, ներառական, տարբեր սեռերի կարիքներին արձագանքող և ներկայացուցչական լինեն:
2. **Որոշումներ կայացնելու տարբեր փուլերում բովանդակային մասնակցություն ապահովելու միջոցառումներ**, ներառյալ՝ մինչև որոշումների կայացման փուլը, որոշումների կայացման փուլում և դրանց կայացումից հետո: Մասնավորապես՝
- Մինչ որոշման կայացումը պետք է հնարավորություն տրվի մասնակցելու որոշումների կայացման գործընթացի օրակարգի ձևավորմանը՝ ապահովելու համար, որ մարդկանց առաջնահերթություններն ու կարիքները ներառված են քննարկման առարկայի և բովանդակության մեջ: Հարկավոր է բացահայտել և տեղեկացնել այն մարդկանց, որոնք ուղղակիորեն կամ հավանաբար կարող են ազդեցություն կրել կամ շահագրգռված լինել առաջարկվող նախագծի, ծրագրի, օրենքի կամ քաղաքականության մեջ:
 - Պետք է հնարավորություն տալ մասնակցել որոշումների կայացման գործընթացին վաղ փուլից, երբ բոլոր տարբերակները դեռ բաց են: Որոշումների հետ կապված փաստաթղթերի լրամշակված, նոր կամ վերանայված նախագծերը պետք է հրապարակվեն դրանց հասանելի լինելուն պես: Որոշումների կայացման գործընթացում պետք է բավարար ժամանակ տրամադրվի նախապատրաստվելու և ներդրում ունենալու համար:
 - Առցանց գործիքների միջոցով գրավոր մեկնաբանություններ ներկայացնելու հնարավորությունը պետք է զուգակցվի դեմառդեմ մասնակցության հնարավորությունների հետ: Մասնակցության միջոցառումը պետք է չեզոք և հասանելի վայրում լինի, ներառյալ հաշմանդամություն ունեցող և տարեց մարդկանց համար:
 - Պետք է մշակել տվյալների հավաքագրման և կառավարման համապատասխան համակարգեր՝ ինչպես առցանց, այնպես էլ անցանց միջոցներով ստացած ներդրումների հավաքագրման, վերլուծության, հեռացման և արխիվացման համար՝ ապահովելով այդ համակարգերի նախագծման և օգտագործման, ինչպես նաև տվյալների մշակման և պահպանման թափանցիկությունը:
 - Մասնակցության գործընթացի արդյունքը պետք է տարածվի ժամանակին, համապարփակ և թափանցիկ եղանակով՝ համապատասխան անցանց և առցանց միջոցներով: Հրապարակվող տեղեկատվությունը պետք է ներառի որոշումների հիմնավորումները, հետադարձ կապ այն մասին, թե ինչպես են հաշվի առնվել կամ օգտագործվել տրված առաջարկները, ինչն է ներառվել, ինչը՝ ոչ և ինչու, ինչպես նաև բողոքարկման ընթացակարգերի մասին տեղեկությունները: Պետությունները պետք է նաև տեղեկացնեն մասնակցային գործընթացի ձևաչափերի, մասնակիցների, հատկացված միջոցների, ստացած առաջարկների, իրականացված միջոցառումների մասին: Մասնակցային գործընթացը գնահատելու հնարավորություն է պետք տալ՝ քաղած դասերը փաստաթղթավորելու համար:
 - Պետք է ապահովել մասնակցությունը կայացած որոշումների իրականացմանը՝ հրապարակելով իրականացման գործընթացի վերաբերյալ հասանելի և օգտագործողի համար մատչելի տեղեկատվություն: Կայացված որոշումների իրականացմանը մասնակցությունը ապահովելու համար պետությունները պետք է մտածեն քաղաքացիական հասարակության դերակատարների հետ ռազմավարական գործընկերության հաստատման մասին՝ միաժամանակ հարգելով նրանց անկախությունը:
 - Պետք է ապահովել մասնակցությունն ու թափանցիկությունը կայացված որոշումների կատարման մոնիտորինգի վերաբերյալ: Իրավատիրոջը պետք է հասանելի լինի այն հիմնական տեղեկատվությանը, որը թույլ կտա արդյունավետ մասնակցել որոշումների կատարման ընթացքի մոնիտորինգին և գնահատմանը: Մոնիտորինգի և գնահատման գործընթացում մասնակցությունը պետք է դիտվի որպես

շարունակական գործընթաց և ներառի սոցիալական հաշվետվողականության գործիքների օգտագործումը²¹:

Վերոնշյալ դրույթները միջազգային ուղեցույցների փոքր մասն են ներկայացնում: Հետագա վերլուծության մեջ ուշադրություն կդարձնենք ներկայացված դրույթների կիրառմանը հայաստանյան իրավական դաշտում և պրակտիկայում՝ անդադառնալով տարբեր մակարդակներում և տարբեր փուլերում առկա մասնակցային գործընթացներին և դրանց ներառականությանը:

ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԲԱՑԱՅԱՅՏՈՒՄՆԵՐ

1. Տեղեկատվության հասանելիություն

Տեղեկատվության հասանելիությունը հանրային մասնակցության իրավունքի կարևոր բաղկացուցիչ է, և մասնակցությունն արդյունավետ չի կարող լինել առանց ժամանակին հասանելի ու լիարժեք տեղեկատվության: Տեղեկատվության հասանելիությունը երաշխավորված է ՀՀ սահմանադրությամբ, ըստ որի յուրաքանչյուր ոք ունի պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց գործունեության մասին տեղեկություններ ստանալու և փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունք²²: 2003 թվականին ընդունվեց «Տեղեկատվության ազատության մասին» օրենքը, որը սահմանում է տեղեկատվություն տնօրինողի պարտականությունները և տեղեկատվության ստացման կարգը, ձևը և պայմանները: Տեղեկատվության տրամադրման հետ կապված ավելի մանրամասն կարգավորումները սահմանված են 2015 թվականին կառավարության կողմից ընդունված՝ «Պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, պետական հիմնարկների և պետական բյուջեից ֆինանսավորվող կազմակերպությունների կողմից մշակված կամ նրան առաքված տեղեկությունների գրանցման, դասակարգման և պահպանման կարգը»²³:

Ըստ օրենքի՝ տեղեկատվության գրավոր հարցումների պատասխանները դիմողին են տրվում հարցումն ստանալուց հետո՝ 5-օրյա ժամկետում, իսկ եթե տեղեկությունը տրամադրելու համար անհրաժեշտ է լրացուցիչ աշխատանք կատարել, ապա այդ տեղեկությունը դիմողին է տրվում դիմումը ստանալուց հետո՝ 30-օրյա ժամկետում: Տեղեկատվության տրամադրման սահմանափակումները վերաբերում են պետական, ծառայողական, բանկային, առևտրային գաղտնիքին, անձնական և ընտանեկան կյանքին վերաբերող տեղեկատվությանը, մասնագիտական գաղտնիքին, նախաքննության տվյալներին և հեղինակային իրավունքով պաշտպանված տեղեկություններին²⁴:

Օրենքով նախատեսված է նաև տեղեկատվության հրապարակայնության ապահովումը գերատեսչությունների կողմից: Բոլոր նախարարությունները, կառավարությանը և վարչապետին ենթակա մարմինները և մարզպետարանները ունեն իրենց պաշտոնական կայքէջերը, որտեղ տեղեկություններ են հրապարակում իրենց գործունեության վերաբերյալ և հետադարձ կապի հնարավորություն տրամադրում: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով սահմանված է պաշտոնական համացանցային կայք ունենալու պահանջը 3000 և ավելի բնակիչ ունեցող համայնքի համար, իսկ 2022 թվականից այս պահանջը կտարածվի բոլոր համայնքների վրա²⁵: Ըստ Տեղեկատվական համակարգերի զարգացման և վերապատրաստման կենտրոնի տվյալների, գործող համայնքային կայքերի թիվը 314 է²⁶:

²¹ Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights,

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf

²² ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=143723>

²³ ՀՀ կառավարության N 1204-Ն որոշումը «Տեղեկատվություն տնօրինողի կողմից մշակված կամ նրան առաքված տեղեկությունների գրանցման, դասակարգման և պահպանման, ինչպես նաև պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, պետական հիմնարկների ու կազմակերպությունների կողմից տեղեկության կամ դրա կրկնօրինակի (պատճենի) տրամադրման կարգը սահմանելու մասին», 15.10.2015

²⁴ ՀՀ օրենքը «Տեղեկատվության ազատության մասին», 23.09.2003, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=1372>

²⁵ ՀՀ օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին», 07.05.2002, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=153407>

²⁶ Համայնքային կայքեր, Տեղեկատվական համակարգերի զարգացման և վերապատրաստման կենտրոն, <https://infosys.am/Pages/DocFlow/Def.aspx?nt=2&dt= Sites&tv=-3>

Ի լրումն օրենքով գերատեսչությունների պաշտոնական կայքերի, բազմաթիվ էլեկտրոնային հարթակներ են գործում, որոնք հնարավորություն են տալիս տեղեկատվություն ստանալ կառավարության գործունեության, իրավական ակտերի ու որոշումների, պետական մարմինների տնօրինության տակ գտնվող այլ տվյալների վերաբերյալ: Այսպես, Հայաստանի իրավական տեղեկատվական համակարգը տեղեկատվություն է պարունակում բոլոր գործող և ուժը կորցրած օրենքների և իրավական ակտերի վերաբերյալ²⁷: Կառավարության էլեկտրոնային կառավարման կայքէջը տրամադրում է կառավարության նիստերի, որոշումների, մի շարք այլ հարցերի հետ կապված տեղեկություն²⁸: Առանձին հարթակներ կան գնումների, դատական ակտերի, լիցենզիաների վերաբերյալ տվյալների, ոլորտային այլ տեղեկությունների վերաբերյալ: 2018 թվականին ստեղծվել է էլեկտրոնային հարցումների միասնական www.e-request.am հարթակը, որը հնարավորություն է տալիս էլեկտրոնային հարցում ուղարկել պետական մարմիններին մեկ պատուհանի ձևաչափով, այնուհետև հարցումները դասակարգվում են և ուղարկվում պատասխանատու պաշտոնյային²⁹:

Պետական մարմիններ ուղարկված հարցումների՝ «Ինֆորմացիա ազատության կենտրոն» ՀԿ կողմից հավաքագրված վիճակագրությունը ցույց է տալիս, որ տարեց տարի ավելանում է էլեկտրոնային եղանակով ուղարկված հարցումների համամասնությունը՝ 2020 թվականին կազմելով ընդհանուր հարցումների 91%-ը (20 187-ից 18 385 հարցում), ընդ որում էլեկտրոնային հարցումների մոտ մեկ երրորդը (29,3%) ստացվել է e-request.am հարթակի միջոցով³⁰: Համեմատության համար նշենք, որ 2018 թվականին էլեկտրոնային եղանակով կատարված հարցումների համամասնությունը կազմում էր 16% (28 273-ից 4507-ը), իսկ 2019 թվականին՝ 54% (20 338-ից 10 730-ը)³¹: Կարելի է ենթադրել, որ էլեկտրոնային հաղորդակցության ծավալների այսպիսի աճը մեծապես պայմանավորված է եղել համաճարակի պայմաններով, ինչպես նաև էլեկտրոնային գործիքների, մասնավորապես e-request.am հարթակի վերաբերյալ իրազեկման լայնածավալ արշավներով: Հետազոտության մասնակից ՔՀԿ-ների առանձին ներկայացուցիչներ նշել են, որ այս e-request.am հարթակն ավելի արագ արձագանք ստանալու հնարավորություն է տալիս, քան հարցման ավանդական տարբերակները:

Այնուամենայնիվ տեղեկատվության հասանելիության հետ կապված տարբեր խնդիրներ են գրանցվել թե՛ հարցումներին պատասխանելու, թե՛ պրոակտիվ հրապարակման հետ կապված: Պետական գերատեսչությունները և հատկապես համայնքապետարանները ոչ միշտ են ժամանակին ու լիարժեք պատասխաններ տրամադրում հարցումներին, ինչպես նաև հրապարակում այն տեղեկատվությունը, որը պահանջվում է օրենքով սահմանված կարգով³²: Օրինակ, հենց սույն հետազոտության շրջանակում ուղարկված հարցումների պատասխանների մեծ մասը օրենքով սահմանված ժամկետից ուշ է տրվել, իսկ 12 նախարարություններից մեկը և կառավարությանը կից հինգ կոմիտեից երեքը առհասարակ չեն պատասխանել հարցմանը: Ավելին, պատասխան չեն ուղարկել 10 մարզպետարաններից երկուսը և 25 համայնքներից 12-ը: «Վարչական իրավախախտումների մասին» օրենսգիրքը տուգանք է սահմանել օրենքով նախատեսված տեղեկատվության չտրամադրման համար³³, սակայն տուգանքի չափը գրեթե անհամարժեք է դատական գործընթացների ու ժամանակի ծախսերի հետ, ուստի այս պատժամիջոցը արդյունավետ մեխանիզմ չէ օրենքի կիրարկումն ապահովելու համար:

Ըստ ՔՀԿ-ների՝ հարցումներին ժամանակին պատասխան ստանալը կարող է կախված լինել հարցման բովանդակությունից, ինչպես նաև պատասխանող գերատեսչությունից և հարցումն ուղարկող կազմակերպության հեղինակությունից:

²⁷ Հայաստանի իրավական տեղեկատվական համակարգ, <https://www.arlis.am>

²⁸ Հայաստանի Հանրապետության էլեկտրոնային կառավարում, <https://www.e-gov.am>

²⁹ էլեկտրոնային հարցումների միասնական հարթակ, <https://www.e-request.am>

³⁰ Ամփոփելով 2020 թվականի արդյունքները, Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոն, 07.06.2021, <http://www.foi.am/hy/research/item/2052/>

³¹ 2019թ.-ին տեղեկություն ստանալու հարցումների կեսից ավելին ուղարկվել են էլեկտրոնային եղանակով. ԻԿԿ-ն ամփոփում է ՏԱ հարցումների վիճակագրությունը, Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոն, 13.02.2020, <http://www.foi.am/hy/research/item/1863/>

³² Զաղաքացիական հասարակության միջավայրի գնահատում Արևելյան գործընկերության երկրներում. Հայաստան, Երևան 2019, <https://transparency.am/hy/publications/view/296>

³³ «Վարչական իրավախախտումների մասին» ՀՀ օրենսգիրք, 06.12.1985, հոդված 189⁷, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=155155>

«Եթե չուտ ֆորմալ պատասխանի համար են արձագանքում, ասում են հաշվի կառնենք, լողված ինֆո են տալիս, եթե հետաքրքրված են թեմայով և ուզում են առաջ տանել, այլ, ավելի բովանդակային պատասխան են տալիս» (ԲՀԿ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

Ինչ վերաբերում է տեղեկատվության հրապարակայնության ապահովմանը, ըստ ոլորտային փորձագետի ուսումնասիրության արդյունքների՝ պաշտոնական կայքերը չեն համապատասխանում բաց կառավարման և տեղեկատվության ազատության միջազգային սկզբունքներին, օրենսդրությամբ սահմանված հրապարակման ենթակա տեղեկությունները չեն հրապարակվում լիարժեքության, ամբողջականության, արդիականության, մատչելիության սկզբունքներին համապատասխան: Բյուջեների, կատարողականների, հաշվետվությունների, պաշտոնական գործուղումների, գնումների, դրամաշնորհների վերաբերյալ տեղեկություններն ամբողջական, թարմացված և մատչելի չեն³⁴: Բաց կառավարման գործընկերության հանձնառությունների գնահատումը ցույց է տվել, որ բացեր են արձանագրվել նաև համայնքապետարանների կողմից հրապարակվող տեղեկատվության առումով, քանի որ բազմաթիվ համայնքապետարանները չեն հրապարակում «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով նախատեսված տեղեկությունները³⁵:

Վերջին տարիներին հանրության հետ հաղորդակցության նպատակով պաշտոնական կայքերից առավել հաճախ օգտագործվում են հրապարակումները սոցիալական ցանցերում: Նորություններին օպերատիվ կերպով կարելի է ծանոթանալ ոչ միայն գերատեսչությունների պաշտոնական էջերում, այլև գերատեսչությունների ղեկավարների ֆեյսբուքյան հաշիվների միջոցով: Սոցիալական այս ցանցը նաև սկսել է լայնորեն օգտագործվել նամակագրության համար: Մյուս կողմից, սակայն, այն չպետք է փոխարինի պաշտոնական տեղեկատվությանը և բացասաբար ազդի պաշտոնական կայքերում օրենքով սահմանված կարգով լիարժեք և պարբերաբար թարմացվող տեղեկությունների հրապարակման վրա:

Տեղեկատվության հասանելիության ոլորտում վերջին տարիներին գլոբալ մակարդակով արդիական է դարձել «բաց տվյալների» ձևաչափով տեղեկությունների հրապարակումը, որը թույլ է տալիս ներբեռնել, օգտագործել (մշակել) և վերահրապարակել տեղեկությունները³⁶: Հայաստանում պետության կողմից ստեղծված մի շարք ռեսուրսներ «բաց տվյալների» ձևաչափով տեղեկատվություն են ապահովում, որը քաղաքացիական հասարակությանը մոնիտորինգի իրականացման հնարավորություններ է տալիս, օրինակ՝ պետական գնումների, բյուջեի կատարողականի, իրավաբանական անձանց իրական սեփականատերերի վերաբերյալ: Այնուամենայնիվ, առկա տեղեկատվական ռեսուրսներից շատերը դեռևս անցում չեն կատարել այս ձևաչափին: Պետական մարմինների պաշտոնական կայքերի գնահատումը ցույց է տվել, որ պաշտոնական կայքերում հրապարակված փաստաթղթերը չեն համապատասխանում բաց տվյալների ձևաչափին, որը դժվարացնում կամ անհնարին է դարձնում տարբեր փաստաթղթերի համադրումը, վերլուծումը, դրանցում առկա տեղեկատվության հետ աշխատանքը³⁷: Միևնույն ժամանակ, բաց տվյալների ձևաչափով տեղեկությունների հրապարակման ոլորտում աստիճանական առաջընթաց կա: Ըստ Open Data Watch կազմակերպության «Բաց տվյալների գույքագրման» գնահատման՝ Հայաստանը վերջին տարիներին բարելավել է բաց տվյալների իր գնահատականը՝ 2018 թվականի 53 միավորից 2020 թվականին հասնելով 57 միավորի³⁸:

Այսպիսով, թեև տեղեկատվության հասանելիության համար սահմանված կարգավորումները և առկա հարթակները նպաստավոր են այս իրավունքի իրացման համար, գործնականում տեղեկության հարցումներին ժամանակին ու լիարժեք պատասխաններ ստանալու, պետական կառավարման ու տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից տեղեկությունների հրապարակման ու դրանց որակի ու ձևաչափի հետ կապված մի շարք խնդիրներ կան: Խնդիրը

³⁴ Պետական կառավարման մարմինների պաշտոնական ինտերնետային կայքերի գնահատում,

Շուշան Դոյրոյան, Երևան 2020, http://www.foi.am/u_files/file/TA%20patasxanatuner/Web-site-Audit-Report.pdf

³⁵ Անկախ հաշվետվական մեխանիզմ (ԱՅՄ). արդյունքների վերաբերյալ Հայաստանի անցումային զեկույց 2018–2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/06/Armenia_Transitional-Results_Report_2018-2020_AM.pdf

³⁶ What is Open Data? Open Data Handbook, <https://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>

³⁷ Պետական կառավարման մարմինների պաշտոնական ինտերնետային կայքերի գնահատում,

Շուշան Դոյրոյան, Երևան 2020, http://www.foi.am/u_files/file/TA%20patasxanatuner/Web-site-Audit-Report.pdf

³⁸ Country Profile: Armenia, Open Data Inventory, Open Data Watch, <https://odin.opendatawatch.com/Report/multiYearCountryProfileUpdated/ARM?years=2018%2C2020>

առավել բարդանում է այս ոլորտում վերահսկման պակասի և հաշվետվողականության մեխանիզմների անարդյունավետության կոնտեքստում:

2. Մասնակցություն պետական մակարդակով որոշումների կայացմանը

Ինչպես նշվեց մասնակցության օրենսդրական շրջանակի վերաբերյալ բաժնում, մի շարք օրենքներ և ենթաօրենսդրական ակտեր որոշումների ընդունմանը մասնակցելու տարբեր մեխանիզմներ ու միջոցներ են սահմանում: Անդրադառնալով հանրային մասնակցության հնարավորությունների իրացմանը գործնականում՝ կարելի է արձանագրել, որ հանրային մասնակցությունը վերջին 5-6 տարիներին ավելի տեսանելի է դարձել՝ թե՛ ստեղծված հարթակների, թե՛ քաղաքացիների և ԶԳ-ների ակտիվության առումով: Միևնույն ժամանակ, խնդիր կա իրավական կարգավորումների և առկա հարթակների լիարժեք ու հետևողական կիրառման առումով: Մինչ կանոնադրառմանը պետական մակարդակով որոշումների կայացման մասնակցության տարբեր հարթակների կիրառման հետ կապված ձեռքբերումներին ու բացերին, համառոտ ներկայացնենք մասնակցային գործընթացի վերաբերյալ ընդհանուր նկատառումները, հաջողությանը նպաստող գործոնները և հիմնական բացերը:

Ինչպես նշել է Եվրոպայի խորհրդի «Միջազգային ոչ կառավարական կազմակերպությունների համաժողովը» 2019 թվականի նոյեմբերին Հայաստան պաշտոնական այցի արդյունքների հիման վրա կազմված՝ որոշումների կայացման գործընթացում քաղաքացիական մասնակցության վերաբերյալ իր զեկույցի եզրափակիչ բաժնում, «գործող մասնակցային մեխանիզմները հետևողական չեն, և դրանց արդյունավետությունը բարելավման կարիք ունի»³⁹: Հետազոտության մասնակիցներից շատերը նշել են, որ 2018-2019 թվականներին՝ հեղափոխությունից հետո, առաջընթաց է նկատվել նախորդ տարիների համեմատ՝ ԶԳ-ների ներառման տեսակետից: Սակայն 2020 թվականին հետընթաց գրանցվեց, երբ արտակարգ դրությամբ պայմանավորելով՝ բազմաթիվ իրավական նախագծեր ընդունվեցին առանց հանրային քննարկման՝ խախտելով «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքի և կառավարության ընդունած համապատասխան կարգի դրույթները: Մտավախություն կա, որ նման գործելակերպը բացասաբար է անդրադառնում քաղաքականության մասնակցային մշակման կուտակված դրական փորձի, առկա մշակույթի վրա⁴⁰:

Հարցազրույցների ու քննարկումների ընթացքում հնչած կարծիքներից կարելի է եզրակացնել, որ մասնակցային գործընթացի հիմնական խոչընդոտներից են պետական մարմիններում **արդյունավետ հաղորդակցության** և մասնակցային սկզբունքների նկատմամբ **հետևողական մարդկային ռեսուրսների** պակասը:

«Նախորդ [կառավարություն]ը ոչ մի ձև արձագանքող չէր, դրա համար իր մնացած բացերը կարայինք չտեսնելք: ... «Լուվելը» ինչ-որ տեղ վերագրում էինք քաղաքական կամքին: Հիմա ես նկատում եմ, որ շատ դեպքերում դա ավելի շատ ինստիտուցիոնալ խնդիր է, հաղորդակցության խնդիր, ոչ թե կամքի» (ԶԳ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

Հարցի մյուս կողմն էլ կա՝ որքանով է քաղաքացիական հասարակությունը պատրաստ արդյունավետ և իմաստալից երկխոսության: Այս առումով, ըստ հետազոտության մասնակիցների, **ԶԳ-ների կարողությունների** զարգացման, քաղաքականության մշակման փուլերի ու պատասխանատվությունների մասին գիտելիքի, կոնկրետ ու հիմնավորված առաջարկներ մշակելու կարողության զարգացման կարիք կա:

«Աժ հանձնաժողովների հետ հանդիպումների ժամանակ էլ հասկացանք, որ կարևոր է ՀԳ-ների պատրաստվածությունը: Հանձնաժողովի նախագահը ասեց՝ Է՛ս էր մակարդակը ՀԳ-ների: Մարդու իրավունքի ՀԳ-ները ուրիշ են, պատրաստված են, բայց «գրասուռ» ՀԳ-ները... միշտ խնդիրը կա, որ էստեղ որակ չկա, էքսպերտիզա չկա, իրենց հավասարապես գործընկեր լինելու համար պիտի որակով գործ անես, որ հետները աշխատես» (ԶԳ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

«ՀԳ-ների մասնակցությունը, կարծում եմ գալիս է նաև ՀԳ-ներից, պիտի ձևավորվի Էդ կուլտուրան: Բանակցային գործընթաց չկա՝ ով ավելի ուժեղ կգոռա: ...Կարողությունները զարգացնելու կարիք կա, ոչ

³⁹ Քաղաքացիական մասնակցությունը որոշումների կայացման գործընթացին, Փաստահավաք այց Հայաստան, 27-29 նոյեմբերի 2019 թ., 26-27-րդ, Եվրոպայի խորհրդի Միջազգային ոչ կառավարական կազմակերպությունների (ՄՈԿԿ) համաժողով, հունիս 2020 թ., <https://rm.coe.int/report-visit-of-the-conference-of-ingos-to-armenia-2019-ar/16809f00ae>

⁴⁰ Քաղաքացիական հասարակության միջավայրի գնահատում Արևելյան գործընկերության երկրներում. Հայաստանի զարգացումները, Երևան 2020, <https://transparency.am/hy/publications/view/364>

միայն ոլորտային, այլև աշխատանքները կապմակերպելու, հանրային քաղաքականության մշակման, իրականացման, գնահատման» (պետական մարմնի ներկայացուցիչ):

ԶԳ-ների կողմից կարևորվում է նաև հանրության **ընդհանուր իրավագիտակցության** մակարդակի բարձրացումը և քաղաքացիական մասնակցության ակտիվացումը: Նշվել է, որ ընդհանուր մտածելակերպի, կաշկանդվածության, քաղաքական պիտակավորման խնդիրներ կան: Այս առումով խոցելի են հատկապես մարզերի, մասնավորապես գյուղական բնակավայրերի բնակիչները:

«Մենք սովետիությունից ժառանգել ենք քաղաքացու ապատ արտահայտվելու, իր իրավունքները պաշտպանելու, իր խնդիրները առաջ տանելու ունակությունների բացակայությունը: Էսօր գյուղերի մեծ մասում գալիս մտնում են համայնքի ղեկավարի մոտ, գլուխները կախ են մտնում՝ «Նախագահ ջան, խնդիր ունեմ, կարա՞ս լսես»: Կամ մարդը ելնում մի բան է ասում, ասում են՝ ամոթ է, նստի էլի, համայնքում հելել ինչ ես խոսում: Ունենք դա հաղթահարելու [կարիքը]» (ԶԳ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

Առհասարակ, մարզային ԶԳ-ները նկատում են, որ մասնակցային առումով առկա ձեռքբերումներն ավելի շատ սահմանափակվում են պետական մակարդակի որոշումներ ընդունող կառույցների և խոշոր, մեծ մասամբ Երևանում գործող ԶԳ-ների միջև երկխոսությամբ, մինչդեռ տեղական մակարդակում որոշումների մասնակցային ընդունումը, մարզային մակարդակի ԶԳ-ների ներգրավումը դեռևս հետին պլան են մղված:

Հետազոտողական մասնակիցներից շատերն այն կարծիքի են, որ մասնակցային գործընթացների համար կան օրենսդրական բոլոր նախադրյալները, և *հիմնական խնդիրներն ընկած են իրավակիրառ հարթակում*: Անգամ կարծիք կա, որ չափից շատ կարգավորումները արհեստական միտումներ են ստեղծում:

«Էսօրվա դրությամբ եղ պարտադիր լինելը հանրային քննարկումների, թեկուզ քույրերի, բերում է նրան, որ մենք մասնակցային ինստիտուտը մի բան էլ արժեպրկում ենք: Իրենց ցույց ենք տալիս, ոնց պետք է անել, որ պծիկա դնեն, էլ հանրային քննարկման անհրաժեշտությունը չեն տեսնում, կորում է» (ԶԳ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

Ինչպես կտեսնենք հաջորդ բաժիններում, ուսումնասիրության արդյունքները ևս ցույց են տալիս, որ իրավական կարգավորումները ոչ միշտ են կիրառվում գործնական մակարդակում, ընդ որում նման խախտումներ են գրանցվել թե՛ տեղական ինքնակառավարման մակարդակում, թե՛ պետական կառավարման մարմինների շրջանում: Այնուամենայնիվ, խոսելով ինստիտուցիոնալ կարգավորումների մասին, հարկ է նշել, որ կան նաև իրավական բացեր, մասնավորապես հետևյալ ոլորտներում՝

- խորհրդարանում որոշումների ընդունման մասնակցային մեխանիզմների մասով՝ պատգամավորների ու խմբակցությունների կողմից հեղինակած օրենսդրական նախագծերի հանրային քննարկման, հանրային մասնակցությունը ապահովող հայեցողական դրույթների փոխարեն պարտադիր պահանջների ներառման տեսանկյունից,
- մասնակցային մոնիտորինգի ապահովման ոլորտում՝ քաղաքականությունների ու ռազմավարությունների մոնիտորինգի գործում քաղաքացիական հասարակության ներառման պահանջը ամրագրելու և համապատասխան ֆինանսական ռեսուրսի հատկացումը նախատեսելու նպատակով:

Հետազոտողական մասնակիցները մի շարք գործոններ են նշել, որոնք կարող են դրականորեն ազդել առանձին գերատեսչության կողմից համագործակցելու և մասնակցային գործընթացներ իրականացնելու պատրաստակամության վրա:

1. **Պաշտոնյայի անձի** գործոնը՝ այն, թե որքանով է պաշտոնյան կարևորում ԶԳ-ների մասնակցությունը կամ նրանց առաջադրած խնդիրը, Էական նշանակություն ունի մասնակցության ապահովման և մանավանդ դրա արդյունավետության համար:

«Մեր պրակտիկայից կարող եմ ասել, որ միակ բանը որ աշխատում է, դա եթե այդ պահին այդտեղ կա ինչ-որ իբս անհատ պաշտոնյա, ով պատրաստ է լինել մասնակցային: Եթե անձնական մակարդակով ուղղակի համարում է, որ ինքը ի պաշտոնե, կամ նախագիծը ավելի լավը լինի ի բարօրություն երկրի,

ինքը իրեն պարտավորված է պզուժ, անուժ է: Եթե չի անուժ, ոչ մի մեխանիզմ, որ հասնի ու հաշվի առնվի, չկա» (ԶԳԿ Ներկայացուցիչ, ՖեսԶ)

«Եթե կաթինետ է փոխվում կամ անգամ մեկ դերակատար է փոխվում փոխնախարարի մակարդակով, դու Նորից շրջապատույտի մեջ ես հայտնվում, Նույն խոսակցությունների շուրջ: Ծիշտ է, կապեր ես պահում Նաև վարչությունների անձնակազմի հետ, բայց փորձը ցույց է տալիս, որ որոշում կայացնելու մակարդակը փոխնախարարի ու նախարարի մակարդակով է, ու իրենց նախապատվություններից է կախված՝ ինչքանով առաջ կգնաս քո խնդիրը առաջ տանելիս» (ԶԳԿ Ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

2. **Քաղաքական ընդհանուր դիրքորոշումը** սկզբունքային հարցերում կարևոր նշանակություն ունի մասնակցության արդյունքների և ջատագովության նախաձեռնությունների հաջողության համար:

«Էն հարցերը, որոնց շուրջ քաղաքական որոշում պիտի կայացվի, իմ կարծիքով բարդ են, ինչքան էլ ուզենան կյանքի կոչեն, որոշ հարցեր քաղաքական կամք, քաղաքական որոշում են պահանջում, ու էդ պարագայում ադվոկացիոն գործողությունները բարդանում են» (ԶԳԿ Ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

«Միշտ էդ խնդիրը կա, որ եթե ինքը նեյտրալ հարցերի շուրջ ա, քո առաջարկը մտնում ա, եթե ինքը լուրջ հարցի շուրջ է, չի մտնում, մասնակցությունը դառնում է անխմաստ էդ տեսանկյունից» (ԶԳԿ Ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

3. **ԶԳԿ հեղինակությունը**՝ ճանաչված, նախկինում համագործակցության դրական փորձ ունեցող և այդ իմաստով ավելի վստահելի ԶԳԿ-ներն ավելի մեծ շանսեր ունեն լաված լինելու, բացի այդ, պետական մարմինները ավելի արձագանքող են նրանց հանդեպ՝ դրական համբավ պահելու ձգտումով:

«Եթե համագործակցել ես ու լավ է աշխատել, դա լուրջ գործընկերություն է ստեղծում»: «Ինձ թվում է՝ կապակերպությունից է գալիս, որովհետև մենք մեր ֆոկուսը չենք կորցրել, մեր ուղղությունը որ ընտրել ենք, մասնագիտական է» (ԶԳԿ Ներկայացուցիչներ, հարցապրույց):

4. **Գործնական, հիմնավորված ու փաստահենք առաջարկները**, որպես կանոն, նպաստում են կառուցողական երկխոսության ծավալմանը և ավելի մեծ հավանականություն ունեն կյանքի կոչվելու:

«Եթե կա մեխանիզմների առաջարկություն, ապա շատ ավելի լավ է ընկալվում ու հիմնականում ընդունվում է, կամ գոնե բանակցելու հնարավորություն կա: Եթե շատ աբստրակտ բաներ են, կոմունիկացիան չի ստացվում, արդյունքում երկու կողմն էլ դժգոհ են, որ չլսեցին կամ լսելի չեղան» (ԶԳԿ Ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

5. **ԶԳԿ ռեսուրսներից, փորձագիտությունից** օգտվելու հարցում շահագրգռվածությունը կարևոր նշանակություն ունի: ԶԳԿ-ները բազմաթիվ օրինակներ են նշում, երբ պետական մարմինները շատ ավելի պատրաստակամ են եղել իրենց լսելու և համատեղ աշխատանքի իրականացնելու, երբ առկա են եղել որոշակի ռեսուրսներ՝ օրինակ միջազգային ծրագրերի շրջանակում, և արդյունքում տվյալ պետական մարմինը կարողացել է իր առջև դրված նպատակներին հասնել ԶԳԿ օգնությամբ: Մյուս կողմից, պետական մարմինները օգտվում են Նաև ԶԳԿ փորձագետների վերլուծություններից և դիմում են կարծիք ստանալու համար, երբ դրա կարիքը լինում է որոշակի քաղաքականության, օրենքի կամ ռազմավարության մշակման գործընթացում: Նման գործելակերպ նկատվում է այն դեպքերում, երբ արդեն իսկ առկա է տվյալ գերատեսչության և կոնկրետ ԶԳԿ-ի միջև համագործակցության փորձ:

«Կա համագործակցություն, բայց ինչո՞վ է պայմանավորված՝ ինքն էլ է ասում, որ պետությունը բյուջե չունի, հասկանալով, որ ռեսուրսների խնդիր կա, ասում է՝ համագործակցենք, համատեղ մեր խնդիրները լուծենք» (ԶԳԿ Ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

6. **Գործունեության ոլորտը** կարևոր նշանակություն ունի մասնակցության ծավալների ու որակի առումով: Այսպես, սերտ համագործակցություն է գրանցվել սոցիալական ոլորտի ԶԳԿ-ների և Աշխատանքի ու սոցիալական հարցերի նախարարության, ինչպես նաև ենթակա գերատեսչությունների միջև: Այս ոլորտում շահերի և նպատակների ընդհանրությունը նպաստում է երկխոսության ծավալմանը: Մյուս կողմից, օրինակ, բնապահպանական ոլորտը մտնում է տարատեսակ շահերի բախման, դիմադրության, ջատագովության ավելի կտրուկ գործիքների կիրառման ոլորտ:

«Սոցիալականը ամենացանկալի ոլորտն է: Այ իրենց բոլոր լուսմներին ու բաներին հրավիրում են, որովհետև իրենց բեռը թեթևացնում են: Ամենաշատը ծառայություն մատուցող ՀՀ-ներն են, որ առաջին տեղում են համագործակցության բաց դռներում, մարդու իրավունքները՝ ամենաբիչ» (ԶՀԿ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

«Խորհրդում մասնակցության մասին մեր համար թեման փակ էր, որովհետև դառնում էս մի գործընթացի մասնակից, որտեղ ապդեցություն չես կարող ունենալ ըստ էության, դառնում էս ուղղակի խոսող: Ու ինչ է մնում մեզ: Մենք ... այո՝ ակտիվիստական խումբ ենք ու այո՝ պետք է գորանք: Բնապահպանություն դա էմոցիա է ու չի կարող սեղանների շուրջ խոսելով որոշվի: Աշխարհի փորձը ցույց է տալիս, որ էդ ձևով են լուծվում բնապահպանական խնդիրները, ինչ կառավարություններ էլ լինեն: Կառավարությունը կարող է փոխվել, խոստումներ տալ, մեկ ա՝ բնապահպանությունը մնում է էմոցիոնալ դաշտում ու մենակ էդ դաշտում է լուծվելու» (ԶՀԿ ներկայացուցիչ, ՖիԶԲ):

Որոշումների ընդունման գործընթացում մասնակցության առավել կայացած և գործող հարթակներից կարելի է համարել իրավական նախագծերի հրապարակման միասնական հարթակը և հանրային լուսմները, որոնք «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքով սահմանված հանրային քննարկումների հիմնական գործիքներն են հանդիսանում: Սահմանադրական փոփոխություններով ամրագրված մի գործիք է նաև հանրագրերի ինստիտուտը, որը, սակայն, դեռևս լայնածավալ կիրառում չի ստացել ԶՀԿ-ների և հանրության կողմից: Ստորև առավել մանրամասն կանդիդատանք այս երեք գործիքների օգտագործման հնարավորություններին, առկա փորձին և բացահայտված խնդիրներին: Առանձին կանդիդատանք նաև խորհրդարանում որոշումների կայացմանը մասնակցության հնարավորություններին:

2.1 Իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական էլեկտրոնային հարթակ

2017 թվականին կառավարությունը ստեղծեց իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական էլեկտրոնային e-draft.am հարթակը: Այս հարթակը հնարավորություն է տալիս ծանոթանալ տարբեր պետական մարմինների կողմից ներկայացված իրավական ակտերի նախագծերին, ներբեռնել նախագծերը և գրանցման դեպքում (որպես անհատ կամ իրավաբանական անձ) կողմ կամ դեմ քվեարկել նախագծին և առաջարկություններ ներկայացնել: Մերժման կամ ընդունման հիմնավորմամբ առաջարկությունների ամփոփագիրը հասանելի է ինչպես գրանցված, այնպես էլ չգրանցված օգտվողների համար: Հարթակի վիճակագրության համաձայն, 2021 թվականի մարտի դրությամբ՝ հարթակում կա 53 500 գրանցված օգտվող, իսկ ամսական այցերի թիվը 2021 թվականի առաջին կիսամյակի ընթացքում տատանվել է 277-ից 322 հազար⁴¹:

Իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական էլեկտրոնային հարթակի օգտագործման վերաբերյալ դրույթները ներառվել են կառավարության որոշմամբ ընդունված՝ հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգում: Ըստ այս կարգի՝ պետական կառավարման համակարգի մարմինների կողմից մշակվող ՀՀ կառավարության նորմատիվ որոշումների նախագծերը պարտադիր ենթակա են հանրային քննարկման, բացառությամբ ռազմական և արտակարգ դրություն հայտարարելու մասին Հայաստանի Հանրապետության կառավարության որոշումների նախագծերի: Քննարկումն իրականացվում է քննարկում իրականացնող մարմնի պաշտոնական ինտերնետային կայքում և իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական կայքում հրապարակման եղանակով⁴²: Հանրային քննարկումների ավարտից հետո 15-օրյա ժամկետում միասնական կայքում պետք է տեղադրվեն հանրային քննարկումների արդյունքները արտացոլող ամփոփաթեթերը և նախագծի՝ հանրային քննարկումների արդյունքում լրամշակված տարբերակը՝ բացառությամբ «Հայաստանի Հանրապետության պետական բյուջեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի նախագծի⁴³:

⁴¹ Վիճակագրություն, Իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական էլեկտրոնային հարթակ, <https://www.e-draft.am/statistics>

⁴² ՀՀ կառավարության N 1146-Ն որոշումը հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգը սահմանելու և ՀՀ կառավարության 2010 թվականի մարտի 25-ի N 296-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին, 10.10.2018, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=126002>

⁴³ Հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգ, ՀՀ կառավարության 2018 թվականի հոկտեմբերի 10-ի N 1146-Ն որոշման հավելված, կետ 21, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=126002>

Համադրելով օրենսդրական պահանջները հարթակի գործարկման իրական պատկերի հետ՝ վերոնշյալ կարգով սահմանված դրույթների հետ մի շարք անհամապատասխանություններ ենք գրանցել.

- Հարթակում տեղադրված ոչ բոլոր Նախագծերի դեպքում կարելի է տեսնել **Նախագիծը մշակող մարմնի արձագանքը** առաջարկների վերաբերյալ, իսկ շատ հաճախ այդ արձագանքը հրապարակվում է սահմանված 15-օրյա ժամկետից ավելի ուշ:
- Որպես կանոն՝ **ամփոփաթերթերը** կազմվում են միայն հարթակի միջոցով ստացված առաջարկների համար և չեն ներառում հանրային լուսմների և հանդիպումների կամ անհատական նամակների միջոցով ստացած առաջարկները՝ ինչպես Նախատեսված է կառավարության հաստատած կարգով⁴⁴:
- **Վերանայված Նախագիծը** ամփոփաթերթի հետ չի կցվում: Որոշ դեպքերում կարգավիճակի մասին նշումներում առկա է «Նախագիծն ընդունվել է» նշումը, որը հարթակում քննարկված իրավական ակտի արդեն ընդունված տարբերակի հղումն է պարունակում:
- Հաճախ **կարգավիճակի տողում** տեսնում ենք «Լրամշակման փուլում է» կամ «Քննարկվել է» նշումը, և հայտնի չէ, թե ինչ ընթացքում է Նախագիծը և ինչ փոփոխությունների է այն ենթարկվել: Մինչ Նախագծի վերջնական ընդունումն այն մի շարք վերանայումներ է անցնում, որը հասանելի չէ հարթակի օգտվողներին՝ ամնվազն դիտելու ռեժիմով:

Հետազոտության մասնակից բոլոր ԶՀԿ-ները ծանոթ էին հարթակին, մեծ մասը օգտվել էր դրանից՝ Նախագծերին ծանոթանալու, Նաև առաջարկներ ներկայացնելու նպատակով: Անդրադառնալով հարթակի վերաբերյալ ԶՀԿ-ների նկատառումներին՝ որպես հիմնական խնդրահարույց կետեր կարելի է առանձնացնել քննարկումների համար տրամադրված ժամանակահատվածը, Նախագծերի հետագա ընթացքի մասին տեղեկությունների և վերանայված տարբերակների բացակայությունը, առաջարկներն ընդունելու պատրաստակամության ցածր մակարդակը, ինչպես նաև տեքստերի մատչելիության խնդիրը: Ստորև ավելի մանրամասն ներկայացնենք դրանք:

1. Թեև 15 օրը հանրային քննարկման համար Նախատեսված նվազագույն ժամանակահատվածն է, ԶՀԿ-ները նշում են, որ Նախագծերի գերակշռող դեպքերում հենց այս ժամանակահատվածն է սահմանվում, որը **չափազանց կարճ է** ծավալուն իրավական ակտերի և օրենսգրքերի փոփոխությունների ուսումնասիրման, շահառուների հետ քննարկումներ կազմակերպելու և հիմնավոր առաջարկներ մշակելու համար: Հարկավոր է հաշվի առնել նաև սեզոնային գործոնները՝ օրինակ որոշ դեպքերում Նախագծերը հրապարակվում են ամանորյա տոների շեմին, արդյունքում դիտարկումների և առաջարկությունների համար մի քանի աշխատանքային օրեր են մնում:
2. ԶՀԿ-ները խնդրահարույց են համարում մեր դիտարկման արդյունքում դուրս բերված և վերը մատնանշված այն բացերը, որ կապված են Նախագծերի **հետագա ընթացքի մասին տեղեկությունների և վերանայված տարբերակի բացակայության** հետ: Հարթակում չկա այն տեղեկատվությունը, թե ինչ ընթացքում է Նախագիծը, հասել է արդյոք կառավարության, հաստատվել է արդյոք և այլն: Օրինագծի՝ կառավարության կողմից հաստատված և խորհրդարան ուղարկված տարբերակը հաճախ հասանելի է դառնում միայն խորհրդարանի կայքում հրապարակվելուց հետո:

«Էդ Նախագիծը մենք տեսնում ենք մի տեսքով, հետո գնում է կառավարություն, կառավարությունում սկսվում են քննարկումներ, վերջում կարող է ընդունվել մի Նախագիծ՝ որոշում կամ օրենք, որն ընդհանրապես կապ չունի ի սկզբանե դրվածի հետ» (ԶՀԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԲ):

3. Թեև ամփոփաթերթում հետադարձ կապի առկայության դեպքում օգտվողները տեսնում են իրենց առաջարկի ընդունված կամ չընդունված լինելու մասին արձանագրումը, Նախագծում **ներառված փոփոխությունները տեսանելի չեն** մինչև խորհրդարանի օրակարգում հայտնվելը կամ իրավական տեղեկատվական համակարգում (arlis.am) հրապարակվելը: Ընդ որում, քննարկումից մինչև ընդունում ժամանակահատվածը ամիսներ, անգամ տարուց ավելի ժամանակահատված կարող է տևել, և տեղեկատվության

⁴⁴ Նույնը, կետ 25

պակասը անհայտության իրավիճակ է ստեղծում ու բացասաբար անդրադառնում հետագա առաջարկ ներկայացնելու կարևորման կամ մոտիվացիայի վրա:

4. Առաջարկների ներկայացումը կաշկանդող գործելակերպ է նաև դրանց վերաբերյալ **հետադարձ կապը**, որը կարող է ձևակերպվել «ընդունվել է ի գիտություն» կամ «նպատակահարմար չի համարվել» արտահայտություններով, իսկ երբեմն ընդհանրապես բացակայում է: Թեև կա մերժումը հիմնավորելու որոշակի միտում, ոչ միշտ ու ոչ բոլոր գերատեսչություններ են պատշաճ հիմնավորում տրամադրում: Ըստ ԶԳ մի քանի ներկայացուցչի՝ ընդունվում են «տեխնիկական» բնույթի, ոչ սկզբունքային առաջարկները, ինչպես նաև նրանք, որ լրացուցիչ ֆինանսական ռեսուրս չեն պահանջում:

«Տպավորություն է, որ ի-դրաֆթում հիմնականում նախագիծը հայտնվում է արդեն շատ պատրաստի վիճակում, դրվում է ընդամենը երկու շաբաթով, բացարձակապես չկա պատրաստակամություն ինչ-որ բան փոխելու, եթե նայենք իրենց ամփոփաթերթերը, հիմնականում նշված է՝ ընդունվեց ի գիտություն, կամ հակադարձում են: Կամ ասում են «սա ռելեվանտ չէ», հասկանում են, որ շատ առաջարկություններ կարան լինեն, որ իսկապես ռելեվանտ չի, բայց իմ տպավորությամբ ի-դրաֆթում համարյա վերջնականացված նախագծերն են» (ԶԳ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

Նշենք, որ հարթակում առկա ընդհանուր վիճակագրությունը ներառում է ամենաշատ քանակությամբ նախագծեր տեղադրած 10 պետական մարմինների, տեղադրված նախագծերի քանակի, գրանցված օգտատերերի քանակի և կայքի այցելությունների վիճակագրությունը, սակայն **տվյալներ չկան առաջարկներին արձագանքելու փաստի, ընդունելու կամ չընդունելու վերաբերյալ**, որը որոշակի առումով մասնակցության արդյունավետության մոնիտորինգի գործիք կծառայեր պետության և ԶԳ-ների համար՝ արտացոլելով հանրային քննարկման արդյունքները հաշվի առնելու պատրաստակամությունը յուրաքանչյուր գերատեսչության համար:

Մյուս կողմից, քանի որ հարթակի ֆորմատը նախատեսված է արդեն իսկ մշակված նախագծերի տեղադրման համար, ԶԳ-ները երբեմն **անիմաստ են համարում** առաջարկների ներկայացումը՝ արմատական տարածայնություններ ունենալու կամ խնդիրը հիմնականում որոշված համարելու պատճառով:

5. Ինչպես պետական գերատեսչությունների պաշտոնական այլ կայքէջեր, e-draft.am հարթակը մատչելի չէ տեսողության խնդիրներ ունեցող մարդկանց համար, ինչին ավելի մանրամասն անդրադարձ կկատարվի խոցելի խմբերի մասնակցության վերաբերյալ բաժնում: Մյուս կողմից, **մատչելիության խնդիր է** արձանագրվում նաև ընդհանուր իմաստով. քանի որ քննարկման են դրվում իրավական նախագծեր, համապատասխան տեքստերը հաճախ մատչելի չեն ոչ իրավաբան մասնագետների կամ առհասարակ քաղաքացիների համար: Ընդհանուր առմամբ, մատչելի ներկայացումը կխթանի մարդկանց հետաքրքրությունը քննարկմանը և կծառայի որպես նախնական իրազեկում ակնկալվող փոփոխությունների վերաբերյալ, որը կօգնի բացահայտել հնարավոր խնդիրները և կանխել հետագա հասարակական լարվածությունը և կիրառման դժվարությունները: Ի վերջո, ինչպես նշեց հարցազրույցի մասնակիցներից մեկը, հարթակը քաղաքացու, հանրության համար պետք է ծառայի, ոչ թե միայն ԶԳ-ների կամ մասնագիտական համայնքի:
6. Որպես ժամանակավոր խնդիր, ԶԳ-ները նշել են նաև 2021 թվականի սկզբին տեխնիկական պատճառներով նախագծերի մասին **ծանուցման գործառնայթի խափանումը**, որի պատճառով բազմաթիվ նախագծերի մասին ԶԳ-ները չկարողացան տեղեկանալ և առաջարկներ ներկայացնել: Նման դեպքերում կարելի էր որոշակի հայտարարություն կամ ծանուցում տարածել բաժանորդների շրջանում՝ զգուշացնելով խափանման մասին, ինչպես նաև երկարաձգել քննարկումների ժամկետները:

Այսպիսով, իրավական նախագծերի հրապարակման միասնական հարթակը արդյունավետ գործիք է իրավական ակտերի նախագծերը հանրությանը հասանելի դարձնելու և յուրաքանչյուրին առաջարկության հնարավորություն տրամադրելու տեսանկյունից: Սակայն այս հարթակի լիարժեք և արդյունավետ օգտագործմանը խոչընդոտում են սահմանված դրույթներին համապատասխան տեղեկությունների և վերանայված նախագծերի թերի հրապարակումը, մատչելի լեզվով ներկայացված տեղեկատվության պակասը և առաջարկների ներառման ցածր

մակարդակը: Միևնույն ժամանակ, այս հարթակի առկայությունը չպետք է բացասաբար ազդի այլ գործիքների միջոցով մասնակցության հնարավորությունների և ծավալի վրա, և ինչպես նշվում է նաև միջազգային ուղեցույցներում՝ զուգակցվի դեմառդեմ մասնակցության հնարավորությունների հետ, որոնք կքննարկենք ստորև:

2.2 Հանրային լուսմներ և մասնագիտական քննարկումներ

Ինչպես արդեն նշվեց, կառավարության նորմատիվ որոշումների նախագծերի հանրային քննարկումը պարտադիր է համապատասխան մարմնի ինտերնետային կայքում և e-draft.am հարթակում հրապարակելու միջոցով, մինչդեռ հանրային լուսմների կամ հանրային հարցումների ձևով քննարկումները կարող են իրականացվել ըստ գերատեսչության հայեցողության: Հանրային լուսմներն իրականացվում են տվյալ ոլորտում մասնագիտացված կամ շահագրգիռ անձանց հետ հանդիպումների, ինչպես նաև հեռահաղորդակցության հնարավոր միջոցներով քննարկումների ձևով⁴⁵: Հանրային լուսմ կազմակերպելու դեպքում համապատասխան մարմինը «հրապարակում է հայտարարություն հանրային լսման մասին, որը պետք է պարունակի հանրային քննարկումների իրականացման վայրի, ժամի, ժամկետների, քննարկման թեմայի, ինչպես նաև հանրային քննարկմանը մասնակցելու համար շահագրգիռ անձանց կողմից հանրային քննարկմանը մասնակցելու դիմումների ներկայացվող վերջնաժամկետի (եթե, ըստ հանրային քննարկում իրականացնող մարմնի, նման դիմում ներկայացնելն անհրաժեշտ է) մասին տեղեկություններ»⁴⁶: Նման դեպքերում, ըստ կարգի, կազմվում է քննարկումների վերաբերյալ գրավոր արձանագրություն, որտեղ ներառվում են քննարկումների մասնակիցների առաջարկությունները: Մասնակիցները կարող են առաջարկությունները ներկայացնել նաև գրավոր: Գրավոր ներկայացված առաջարկներն ու դիտողությունները ներառվում են ամփոփաթեթում, որոնք համապատասխան հիմնավորմամբ ընդունվում կամ չեն ընդունվում: Ամփոփաթեթը, արձանագրությունը և լրամշակված նախագիծը տեղադրվում են հանրային քննարկումներ կազմակերպող մարմնի պաշտոնական ինտերնետային կայքում, ինչպես նաև իրավական նախագծերի հրապարակման միասնական կայքում⁴⁷:

Հետազոտության մասնակիցները կարևորում են դեմառդեմ քննարկումների կազմակերպումը իրավական նախագծերի հանրային քննարկման նպատակով: Նշվում է, որ նման քննարկումները օգնում են մատչելի ձևով ներկայացնել նախագիծը և համապատասխան հիմնավորումները, երկխոսություն ծավալել տարբեր կարծիքներ ունեցող մասնակիցների միջև և հարթել սուր հակասությունները, պարզաբանել առկա մտահոգությունները և համատեղ լուծումներ գտնել:

«Ավելի շատ հանրային քննարկումներն են աշխատում, քան ի-դրաֆթը: Բնակչության համար դա չի աշխատում, դա պետականների համար է: Անգամ ՏԻՄ-ն էլ չի անի, իրենց մտքով չի անցնում, որ կարան մտնեն ի-դրաֆթ, մի հատ էլ դիտարկում դնեն: Որովհետև ֆորմալ է, կերևա, որ էսինչը մտել է քոմենթ է գրել, իսկ հանդիպման ժամանակ՝ այո, կիսոսեն: Հետո, լուսմների ժամանակ մարդկային լեզվով նստում բացատրում են, ասում են, ինչեցնում են, մարդը էս մասը չի հասկանում, հարցը տալիս է» (ԶԿԿ ներկայացուցիչ, հարցապրոյց):

«Միանշանակ բանավոր քննարկումը առավելություն ունի, որովհետև երկխոսությունից, հարցից հարց է առաջանում, գրավոր առաջարկ ներկայացնելու դեպքում միակողմանի է, դրա վերաբերյալ հարց տալու հնարավորություն չի լինում, իսկ tete-a-tete քննարկմանը հնարավորություն ունեն հստակեցնել, կամ համատեղ ուժերով ավելի լավ ձևակերպում տալ» (պետական կառույցի ներկայացուցիչ, հարցապրոյց):

Հատկապես կարևորվում է հանրության համար էական նշանակություն ունեցող նախագծերի, օրենսգրքերի ծավալուն փոփոխությունների, պետական ռազմավարությունների քննարկման նպատակով հանդիպումների և լուսմների կազմակերպումը:

Միաժամանակ, ԶԿԿ-ները նշել են, որ հանդիպումների ժամանակ հնչած առաջարկները ոչ միշտ են արձանագրվում: Առավել հաճախ կազմակերպիչները խնդրում են նաև գրավոր ներկայացնել առաջարկները: Հարկ է նկատել, որ հանրային քննարկման **ամփոփաթեթի** առկայությունը և

⁴⁵ Հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգ, Հավելված ԶԿ կառավարության 2018 թվականի հոկտեմբերի 10-ի N 1146-Ն որոշման, կետ 23, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=126002>

⁴⁶ Նույնը, կետ 24

⁴⁷ Նույնը, կետ 25

բովանդակությունը կարևոր նշանակություն ունեն քննարկումների արդյունավետությունն ու որակը հասկանալու համար:

Դեմառդեմ քննարկումների, կամ կառավարության ընդունած կարգի տերմինաբանությամբ՝ հանրային լուսմների հետ կապված մյուս խնդիրը հրավիրվող կազմակերպությունների **ընտրության չափորոշիչներն** են: Հասկանալի է, որ բացի հրապարակային ծանուցմամբ կազմակերպվող հանրային լուսմներից, կարիք է լինում նեղ մասնագիտական քննարկումների, և այդ դեպքում քննարկումներն իրականացվում են հրավերի սկզբունքով: Նախարարությունների ներկայացուցիչներն արդարացիորեն նշում են, որ միշտ կլինեն դժգոհող ԶԿ-ներ, որոնք կցանկանային ևս հրավիրված լինել, սակայն բոլորին հնարավոր չէ ներառել: Մյուս կողմից, դժգոհության և առհասարակ սուբյեկտիվ գործոնի խնդիրը հնարավոր է նվազագույնի հասցնել թափանցիկության միջոցով՝ օրինակ, հրապարակելով ոլորտային ԶԿ-ների ցանկ, որոնք ներառված են տվյալ գերատեսչության տվյալների բազայում, առաջարկելով ներառվել այս ցանկի մեջ՝ հստակ չափանիշներին համապատասխանելու դեպքում, կամ ուղղակիորեն միջոցառման վերաբերյալ բաց հայտարարություն տարածելով և որոշակի չափանիշների հիման վրա դիմումների ընտրություն կատարելով, ինչպես նախատեսված է հանրային քննարկումների մասին կարգով:

ԶԿ-ները բարձրաձայնում են **վաղ փուլերում** օրենսդրական նախագծերի, ռազմավարությունների ու քաղաքականությունների քննարկման անհրաժեշտության մասին, քանի որ, որպես կանոն, ներկայացվում են արդեն իսկ մշակված տեսքով փաստաթղթերը, որոնց փոփոխության վրա դժվար է ազդեցություն ունենալ, և քննարկումները ձևական են դառնում:

«Տարբերակ քննարկվել, որ նախագծերը քննարկվել ոչ թե երբ արդեն կա որոշակի ձևավորված կոնցեպտ, այլ նախնական փուլում, երբ ի՞նչ ոլորտում սկսում են ինչ-որ բան բարեփոխել, Էդ նախնական քննարկումներին արդեն [ներգրավեն], հետո նոր հայեցակարգը մշակվի՝ հաշվի առնելով նաև ոլորտային, չեմ ասում ամբողջ քաղաքականությունը բնականաբար, այլ ու՞րեք ունեն Էդ դերականտարումը՝ կոռուպցիոն, դատաիրական, ծանապարհատրանսպորտային, միգրացիա և այլն, նախնական փուլից դրվի կարծիք ներկայացնելու, ըստ այդմ ձևավորվի հայեցակարգ, որով նույնպես կարողանան կարծիք ներկայացնել, հետո վերջնական արդյունքը հրապարակվի: Ոչ թե ձևավորված տան արդեն, ձևական 1-2 հանդիպում, քննարկում կազմակերպեն» (ԶԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԲ):

«Մասնակցային գործընթացով ցանկացած փաստաթղթի մշակումը 2-3 անգամ ավելի ժամանակատար է, քան եթե իրենք մենակ լստեն, երեք հոգով փաստաթուղթ գրեն: Եթե իրենք ամբողջ կյանքը Էդ ձևաչափով են աշխատել, որ 14 օրում արվի [...], իրենք երբեք չեն կարողանա դրան գնալ, դրա համար իրենց թվում է, որ քննարկեցին, ոչ մի բանի չեն հասել, բայց դա կամաց-կամաց պիտի եփվելով անցնի, մինչև բոլոր մարդիկ հասկանան՝ ինչի են ուզում հասնել ու միասնական փաստաթուղթ տան» (ԶԿ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

Շատ դեպքերում հանրային քննարկումներն իրականացվում են ԶԿ-ների և միջազգային կազմակերպությունների նախաձեռնությամբ և օժանդակությամբ: Այսպես, ԶԿ-ների ու միջազգային կազմակերպությունների աջակցությամբ լայնածավալ քննարկումներ են իրականացվել մարդու իրավունքների պաշտպանության ռազմավարության, դատաիրավական բարեփոխումների ռազմավարության, հակակոռուպցիոն ռազմավարության, ինչպես նաև առանձին օրենքների նախագծերի շուրջ⁴⁸:

Հանրային քննարկումների կազմակերպման դրական պրակտիկա ունի Արդարադատության նախարարության «Օրենսդրության զարգացման և իրավական հետազոտությունների կենտրոն» հիմնադրամը, որը ստեղծվել է Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների միջազգային զարգացման գործակալության (ԱՄՆ ՄԶԳ) օժանդակությամբ:⁴⁹ Հիմնադրամի գործունեության ուղղություններից է հանրային քննարկումների կազմակերպումը տարբեր նախագծերի շուրջ: Հիմնադրամի փորձագետի խոսքով, կազմակերպվում են թե՛ մասնագիտական հանդիպումներ՝ հրավերի հիման վրա, թե՛ բաց հանրային քննարկումներ՝ գրանցման հիման վրա մասնակցության սկզբունքով: Մասնագիտական հանդիպում-քննարկումների համար թիրախ խումբը գտնելու համար օգտագործվում են հիմնադրամում առկա տվյալների բազաները, ինչպես

⁴⁸ Տե՛ս օրինակ՝ <https://www.moj.am/article/2554>, <https://www.moj.am/article/2567>, <https://www.moj.am/article/2512>, <https://www.moj.am/article/2510>, <https://www.moj.am/article/2433>, <https://www.moj.am/article/2466>, <https://escs.am/am/news/8069>

⁴⁹ «Օրենսդրության զարգացման և իրավական հետազոտությունների կենտրոն» հիմնադրամ, ՀՀ արդարադատության նախարարություն, <https://www.moj.am/structures/view/structure/37>

Նաև ցանցերի միջոցով հրավերի շրջանառումը, մասնագիտական համայնքից մասնակիցների վերաբերյալ հասցեական առաջարկների հավաքագրումը: Ինչ վերաբերում է քննարկումները կազմակերպելու որոշմանը, հիմնադրամում հաշվի են առնվում ոչ միայն նախարարության կողմից առկա պահանջը, այլև e-draft-ում ներկայացված առաջարկների ծավալը և բովանդակությունը, «դեմ» և «կողմ» քվեարկողների քանակը՝ խնդրահարույց նախագծերի դեպքում նախընտրելով հանրային լուրմեր կամ մասնագիտական հանդիպումներ կազմակերպել: Քննարկվում են նաև արդեն իսկ գործող օրենքների կիրառման բացերը, խնդրահարույց կողմերը՝ հիմնվելով առանձին օրենքների՝ խորհրդակցությունների միջոցով իրականացվող մշտադիտարկման արդյունքների, ինչպես նաև ստացած հետադարձ կապի վրա: Նման քննարկումները օգնում են նոր օրենսդրական փոփոխությունների նախագիծ մշակել՝ առկա խնդիրները շտկելու համար: Քննարկումների ընթացքում հնչած բանավոր առաջարկները գրանցվում են և ներառվում ամփոփաթեթում: Ըստ հիմնադրամի փորձագետի, հավաքագրված վիճակագրական տվյալների համաձայն՝ առաջարկների մոտ 50 տոկոսը ներառվել է նախագծերում: Նմանատիպ մոտեցումների կիրառումը բոլոր գերատեսչություններում, մասնավորապես մասնակցության ապահովման համար պատասխանատու աշխատակազմի տրամադրումը, տեղեկատվության տարածման և հավաքագրման տարբեր խողովակների օգտագործումը և շարունակական խորհրդակցությունները կնպաստեն իմաստալից և արդյունավետ մասնակցային գործընթացին:

Այսպիսով, հանրային լուրմերը և մասնագիտական քննարկումները արդյունավետ գործիք են իրավական նախագծերի քննարկման համար, հատկապես վաղ փուլերում, քանի որ ապահովում են որոշում ընդունողների հետ անմիջական երկխոսությունը, լուծումների բացահայտման ուղղությամբ համատեղ աշխատանքը, մասնագիտական կարծիքի ներառումը: Միևնույն ժամանակ, մասնակցության այս միջոցը, հայեցողական բնույթ կրելով, լիարժեք չի օգտագործվում պետական մարմինների կողմից՝ թե՛ քանակի, թե՛ որակի առումով:

2.3 Հանրագրեր

Ըստ ՀՀ Սահմանադրության 53-րդ հոդվածի, յուրաքանչյուր ոք իրավունք ունի անհատապես կամ այլոց հետ միասին հանրագիր ներկայացնել պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին և պաշտոնատար անձանց և ողջամիտ ժամկետում ստանալ պատշաճ պատասխան⁵⁰: Այս հոդվածի հիման վրա 2017 թվականին ընդունվեց «Հանրագրերի մասին» ՀՀ օրենքը, որտեղ սահմանվում են հանրագիր ներկայացնող անձի իրավունքները, հանրագիր ներկայացնելու, գրանցման և հրապարակման կարգը և հանրագիրը մերժելու օրինական հիմքերը⁵¹: Ըստ օրենքի՝ հանրագրեր ներկայացնելու համար կարող են օգտագործվել ինչպես տպագիր, այնպես էլ էլեկտրոնային ուղիները: Հրապարակային հանրագիր ներկայացնելիս (սահմանված ձևաթուղթը լրացնելու միջոցով), եթե դրա մերժման համար պատճառներ չկան, պատասխանատու պետական մարմինը այն հրապարակում է համապատասխան էլեկտրոնային հարթակում: Հանրագիրը հրապարակելուց հետո 30 օրվա ընթացքում հանրագրին կարող են միանալ այլ անձինք (աջակիցներ): Հանրագիրը ստացած պետական մարմինը կամ պաշտոնատար անձը պարտավոր է հանրագրին պատասխանել ստորագրման ժամկետի ավարտից հետո մեկ ամսվա ընթացքում⁵²:

2020 թվականին կառավարությունը ստեղծեց հանրագրերի ներկայացման միասնական էլեկտրոնային հարթակ՝ e-petition.am կամ հանրագիր.հայ կայքը, որի միջոցով կարելի է ներկայացնել թե՛ հրապարակային, թե՛ ոչ հրապարակային հանրագրեր: Հարթակի ստեղծումը ներառվել էր կառավարության կողմից 2018 թվականին հաստատված՝ Բաց կառավարման գործընկերության գործողությունների ծրագրի հանձնառությունների շարքում⁵³:

Հետազոտության ընթացքում կատարված դիտարկումը ցույց տվեց, 2021 թվականի հուլիսի դրությամբ առկա 17 ներկայացված հանրագրերից կայքում հրապարակված բոլոր յոթ հանրագրերը պատասխան են ստացել, ընդ որում, պատասխանները ևս հրապարակվել են: Պատասխանները հիմնականում անդրադառնում են խնդրի առարկայի հետ օրենսդրական

⁵⁰ ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=143723/>, հոդված 53

⁵¹ ՀՀ օրենքը «Հանրագրերի մասին», 21.12.2017, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=119042>

⁵² ՀՀ օրենքը «Հանրագրերի մասին», 21.12.2017, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=119042>

⁵³ ՀՀ կառավարության N 1307-L որոշումը «Բաց կառավարման գործընկերություն» նախաձեռնության շրջանակներում ՀՀ գործողությունների չորրորդ ծրագիրը հաստատելու մասին, 15.11.2018, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=133780>

կարգավորումներին և նշում, որ հայտարարագրում ներկայացված առաջարկները հաշվի կառնվեն համապատասխան իրավական ակտերի վերանայման և կամ որոշումների քննարկման ժամանակ:

Ընդհանուր առմամբ, ԶԶ-ների կողմից հարթակի օգտագործման պասիվություն է նկատվում: Ըստ կայքի վիճակագրության, 2021 թվականի հուլիսի դրությամբ կայքում գրանցված օգտատերերի քանակը 57 հոգի է: Հարցազրույցի և քննարկումների մասնակիցներից շատերը տեղյակ չեն եղել հարթակի մասին: Բացի իրազեկվածության խնդրից, հանրագիրը ներկայացնելու համար անհրաժեշտ էլեկտրոնային ստորագրությունը ևս խոչընդոտ է հանդիսանում հարթակի ավելի լայն օգտագործման համար: Բաց կառավարման գործընկերության ծրագրի արդյունքների վերաբերյալ զեկույցում նշվել է, որ քննարկվում է նույնականացման մեխանիզմներն ավելի մատչելի գործիքներով փոխարինելու հնարավորությունը⁵⁴:

Այսպիսով, հանրագրերի ներկայացումը ներկա պահին չի օգտագործվում որպես որոշումների կայացման գործընթացում ազդեցիկ միջոց: Համատեղ հայտարարությունները, թղթային միջոցներով ստորագրահավաքները, միջազգային կայքերում հանրագրերի տեքստերի հրապարակումը դեռևս ավելի մատչելի և ընդունված ձև են հանդիսանում որևէ հանրային խնդրի շուրջ կարծիք արտահայտելու և աջակիցներ համախմբելու համար: Ուստի, հանրային իրազեկման և նույնականացման խնդիրների լուծման դեպքում այս հարթակը կարող է ավելի հաճախ գործածվել հանրության կողմից՝ խնդիրներ բարձրաձայնելու և լուծումներ առաջարկելու համար:

2.4. Մասնակցությունը խորհրդարանում

Ի տարբերություն գործադիր մարմնի՝ խորհրդարանում հանրային քննարկումների կամ մասնակցությունը ապահովող այլ մեխանիզմների ու գործիքների հետ կապված որևէ հատուկ կարգ մշակված չէ: Ազգային ժողովի (ԱԺ) կանոնակարգը սահմանում է, որ ԱԺ նախագահը կարող է խորհրդարանական լուսմներ հրավիրել և ձևավորել հասարակական հիմունքներով գործող խորհրդակցական մարմիններ: Հանրային լուսմներ կարող են հրավիրվել նաև մշտական կամ ժամանակավոր որևէ հանձնաժողովի, ինչպես նաև խորհրդարանական խմբակցության որոշմամբ: Ընդ որում, խմբակցության նախաձեռնած լուսմների դեպքում սահմանափակում կա դրված՝ յուրաքանչյուր հերթական նստաշրջանի ընթացքում կարելի է հրավիրել մեկ լուսմ⁵⁵: Լուսմների մասին որոշումը, ըստ ԱԺ աշխատակարգի, տեղադրվում է ԱԺ պաշտոնական ինտերնետային կայքում, իսկ լուսմների վերաբերյալ տեղեկատվությունը լուսմների անցկացման օրվանից առնվազն երեք աշխատանքային օր առաջ տրամադրվում է զանգվածային լրատվության միջոցներին⁵⁶: Լուսմների արդյունքների հրապարակումը պարտադիր չէ. ըստ աշխատակարգի, լուսմների թեմայի վերաբերյալ ներկայացված գրավոր ելույթները, առաջարկները, այլ նյութերը, ինչպես նաև լուսմների արդյունքների ամփոփումը «կարող են հրապարակվել հանձնաժողովի կամ խմբակցության առաջարկությամբ՝ Ազգային ժողովի նախագահի համաձայնությամբ»⁵⁷:

ԱԺ յոթերորդ գումարման նստաշրջանների ընթացքում 2019-2021 թվականներին, մի շարք **խորհրդարանական լուսմներ** են կազմակերպվել, որոնց մասին տեղեկատվություն է հրապարակվել խորհրդարանի պաշտոնական կայքում, թեև երբեմն հայտարարությունը հրապարակվում էր լուսմների նախատեսված ամսաթվից երկու կամ մեկ օր առաջ⁵⁸ խախտելով օրենքի պահանջը: Որպես կանոն, լուսմները հեռարձակվել են ուղիղ եթերով, իսկ դրանց ընթացքի և արդյունքների մասին տեղեկությունները հաճախ, բայց ոչ միշտ, հրապարակվել են

⁵⁴ Անկախ հաշվետվական մեխանիզմ (ԱՀՄ). արդյունքների վերաբերյալ Հայաստանի անցումային զեկույց 2018-2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/06/Armenia_Transitional-Results_Report_2018-2020_AM.pdf

⁵⁵ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքը, 16.12.2016, հոդված 125,

<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=151845>

⁵⁶ ՀՀ Ազգային ժողովի որոշումը ՀՀ Ազգային ժողովի աշխատակարգը հաստատելու մասին, 16.12.2016,

<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=121700>

⁵⁷ Նույնը, կետ 90:

⁵⁸ Ըստ Ազգային ժողովի կայքի «Նորությունների» բաժնի հրապարակումների, յոթերորդ գումարման ԱԺ-ն 2019 թվականին կազմակերպել է 10 խորհրդարանական լուսմ, 2020 թվականին՝ 11, իսկ 2021 թվականին՝ մեկ խորհրդարանական լուսմ: Լուսմների կազմակերպման հարցում ամենաակտիվը Գիտության, կրթության, մշակույթի, սփյուռքի, երիտասարդության և սպորտի հարցերի մշտական հանձնաժողովն է եղել, որը կազմակերպել է 8 խորհրդարանական լուսմ:

խորհրդարանական կայքի նորությունների բաժնում: ԶԳ-ների և փորձագետների մասնակցությամբ բազմաթիվ **աշխատանքային քննարկումներ** են կազմակերպվել խորհրդարանական հանձնաժողովների կողմից, մեծ մասամբ՝ հրավերի հիման վրա:

Խորհրդարանական լուսմներին ու հանձնաժողովների հետ քննարկումներին մասնակցելուց զատ, նախկինում ԶԳ-ների ու միջազգային կազմակերպությունների նախաձեռնությամբ համագործակցության այլ ձևաչափեր են տեղ գտել խորհրդարանում, ինչպես օրինակ 2014-2015 թվականների «**Քաղաքացիական հասարակության օրը Ազգային ժողովում**» միջոցառումը⁵⁹, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների ոչ ֆորմալ միավորում հանդիսացող «**Հանրային ցանցը**», որը 2010 թվականին Ազգային ժողովի չորրորդ գումարման հետ համագործակցության հուշագիր էր կնքել⁶⁰ և շարունակում էր համագործակցել հանձնաժողովների հետ նաև հետագա գումարումների օրոք: Այս միջոցառումները սակայն չդարձան խորհրդարանի կողմից քաղաքացիական հասարակության պրոակտիվ ներգրավման ինստիտուցիոնալ միջոց:

2018 թվականին «ՕբսեՋեն» հիմնադրամի նախաձեռնությամբ ԱԺ-հասարակական կազմակերպություններ **համագործակցության հարթակ** ձևավորվեց՝ կանանց և տղամարդկանց հավասար իրավունքների և հավասար հնարավորությունների ապահովման շուրջ արդյունավետ երկխոսություն ծավալելու և կանանց իրավունքների հետ կապված հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ քայլեր ձեռնարկելու նպատակով⁶¹: Հարթակը պարբերական հիմքով հանդիպումներ է ունեցել 2019 թվականին, իսկ 2020 թվականին հանդիպումները տեղափոխվել են առցանց տիրույթ: Հանդիպումների ընթացքում քննարկվել են տարբեր օրենսդրական նախագծեր, խնդիրներ, առաջարկներ են ներկայացվել հարթակի անդամների կողմից, որոնք մասամբ ընդունվել են: Բացի հարթակին անդամակցող՝ կանանց, երիտասարդների հարցերով զբաղվող կազմակերպությունների, այլ իրավապաշտպան ԶԳ-ների և Ազգային ժողովի պատգամավորներից, հանդիպումներին ներկա են լինում նաև կառավարության ներկայացուցիչներ:

Խորհրդարանում որոշումների ընդունման մասնակցության գործիք են հանդիսանում նաև **աշխատանքային խմբերը**, որոնք ձևավորվել են որոշակի ոլորտային խնդիրների և կամ օրենսդրական նախագծերի շուրջ: Այդ խմբերից է, օրինակ, ատելության խոսքի վերաբերյալ 2019 թվականի դեկտեմբերին ստեղծված աշխատանքային խումբը, որտեղ հրավիրեցին միանալ ԶԳ ներկայացուցիչներին⁶²: Ընտրական բարեփոխումների աշխատանքային խմբի կազմում ևս ԶԳ-ներ են ընդգրկվել⁶³: Մի շարք աշխատանքային խմբեր են ձևավորվել ԱԺ տարածքային կառավարման, տեղական ինքնակառավարման, գյուղատնտեսության և բնապահպանության հարցերի մշտական հանձնաժողովի նախաձեռնությամբ⁶⁴: Բացի այդ, հանդիպումներ են լինում առանձին ԶԳ-ների և քաղաքացիների խմբերի հետ:

Հարցազրույցների և քննարկումների մասնակից ԶԳ-ների ներկայացուցիչները նշում են, որ խորհրդարանի ու քաղաքացիական հասարակության միջև կա որոշակի երկխոսություն, որը սակայն ոչ թե ինստիտուցիոնալ, այլ ավելի շատ հայեցողական բնույթ ունի: Կազմակերպվող հանդիպումները, քննարկումները, հանրային լուսմները, ներառումը աշխատանքային խմբերում կախված են հանձնաժողովի նախագահի կամ անդամների, պատգամավորների բարի կամքից, նրանց հետ անձնական կապերից, տվյալ պահի պահանջից:

«ԱԺ-ի հետ կապը ավելի թերի է ԳԳ-ների, քան նախարարությունների հետ, նախարարությունները հարթակներ ունեն, մասնակցությունը ապահովում են՝ ԳԳ-ների, նախագծերը տեղադրում են, մարդիկ

⁵⁹ Ազգային ժողովում տեղի է ունեցել «Քաղաքացիական հասարակության օր ԶԳ Ազգային ժողովում» միջոցառումը, ԶԳ Ազգային ժողով, 11.06.2015,

http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat_id=2&day=11&month=06&year=2015&NewsID=7623&lang=arm;
Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների օր ԶԳ Ազգային ժողովում, ԶԳ Ազգային ժողով, 25.02.2014,

http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat_id=2&day=25&month=02&year=2014&NewsID=6435&lang=arm;

⁶⁰ Խորհրդարանում ստորագրվեց համագործակցության հուշագիր, ԶԳ Ազգային ժողով, 02.12.2010,

[http://www.parliament.am/news.php?cat_id=2&NewsID=4264&year=%7B\\$Year%7D&month=%7B\\$Month%7D&day=%7B\\$Day%7D](http://www.parliament.am/news.php?cat_id=2&NewsID=4264&year=%7B$Year%7D&month=%7B$Month%7D&day=%7B$Day%7D)

⁶¹ Ազգային ժողով-ԶԳ հարթակ. պատմություն, Հավասար ինֆոհաբ, <https://havasara-infohub.am/harթակի-մասին/>

⁶² Հայտարարություն, ԶԳ Ազգային ժողով, 09.01.2020,

http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat_id=2&day=09&month=01&year=2020&NewsID=12536&lang=arm

⁶³ Ընտրական օրենսգրքի բարեփոխումներ, ԶԳ Ազգային ժողով, 11.09.2019,

http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat_id=2&day=11&month=09&year=2019&NewsID=11993&lang=arm

⁶⁴ ԶԳ ԱԺ մշտական հանձնաժողովները նիստեր են գումարել, ԶԳ Ազգային ժողով, 12.04.2019,

http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat_id=2&day=12&month=04&year=2019&NewsID=11411&lang=arm

կարողանում են առաջարկներ ներկայացնել: Իսկ պատգամավորների դեպքում նման փորձ չկա, նրանք պարտավորություն էլ չունեն նախագծերը տեղադրել ի-դրաֆթում» (ԶԳԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԶ):

Ընդհանուր առմամբ, խորհրդարանի կողմից մասնակցային մոտեցումների կիրառումը հաճախ նշվել է որպես անբավարար, և այս առումով նաև սուր քննադատություններ են հնչել խորհրդարանի ուղղությամբ՝ իրենց դերն ու գործառնությունները ճիշտ ընկալելու, արդյունավետ ու թափանցիկ աշխատելու առումով:

«Պատգամավորական մանդատը ենթադրում է [հաղորդակցություն] շատ ավելի լայն շրջանակի քաղաքացիների հետ՝ կարծիքների հավաքագրումը, գնահատումը, կապի ապահովումը ավելի լայն, քան զուտ քաղիասարակությունն է կամ էքսպերտային խմբերը...: Այսինքն համակարգը արդեն իսկ ենթադրում է, որ այդ գործընթացը պիտի լինի, ինչու դա տեղի չի ունենում՝ դա գնում է նախ դեպի այն հարցը, թե պատգամավորների կողմից կա՞րգիտակցում, թե էդ մանդատը ինչ է ենթադրում ու ինչի համար է [նա] այդտեղ» (ԶԳԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԶ):

Խորհրդարանում քաղաքացիական մասնակցության ինստիտուցիոնալ հիմքերի ապահովման համար նախ և առաջ անհրաժեշտ են պատգամավորների և խմբակցությունների հեղինակած օրենսդրական նախագծերի հանրային քննարկման իրավական մեխանիզմներ: Ինչպես նշվել է վերը, օրենսդրական նախագծերի քննարկման միասնական հարթակում խորհրդարանը չի տեղադրում իր հեղինակած նախագծերը՝ համապատասխան իրավակարգավորման բացակայությամբ պայմանավորված, թեև հարթակը նման հնարավորություն տալիս է նաև Ազգային ժողովին: 2020 թվականին «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքի փոփոխությունների նախագծի հետ միասին կառավարության կողմից առաջարկվել էր «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքում մի դրույթ ներառել, ըստ որի ԱԺ պատգամավորների և խմբակցությունների կողմից մշակված օրենսդրական նախագծերը պետք է դրվեն հանրային քննարկման՝ մեկ աշխատանքային օրվա ընթացքում⁶⁵: Հետագայում, սակայն, Ազգային ժողովը քննարկումը շարունակեց միայն «Նորմատիվ իրավական ակտերի» մասին օրենքի փոփոխությունների շուրջ, իսկ ԱԺ կանոնակարգի փոփոխությունների նախագիծը դուրս մնաց քննարկումից:

Ինչ վերաբերում է խորհրդարանական լուսմների պարտադիր, այլ ոչ հայեցողական կազմակերպմանը, այս գաղափարը ոչ միանշանակ է ընդունվում փորձագետների կողմից: Կարծիք կա, որ պարտադրումը կարող է բերել ծեական միջոցառումների: ԶԳԿ ներկայացուցիչները համակարծիք են, սակայն, որ նախ և առաջ անհրաժեշտ է պատգամավորների կողմից ԶԳԿ-ների կողմից ներդրման հավելյալ արժեքի գիտակցումը: Անգամ առկա լուսմների դեպքում էլ միշտ չէ, որ հասկանալի է դրանց շոշափելի արդյունքները՝ «կարծիք արտահայտելուց» ու միմյանց լսելուց զատ: Հետազոտության մասնակիցները առաջարկում են ավելի գործնական, աշխատանքային բնույթի համագործակցություն, իսկ լուսմների դեպքում՝ կոնկրետ փաստաթղթերի, ամփոփաթերթերի մշակում, որոնք հիմք կծառայեն քննարկվող խնդիրների ոլորտում կոնկրետ լուծումներ գտնելու և որոշումներ կայացնելու համար:

Այսպիսով, Ազգային ժողովում որոշումների ընդունման գործընթացում մասնակցության ապահովման համար գործում են որոշակի մեխանիզմներ՝ լուսմներ, մասնագիտական քննարկումներ, աշխատանքային խմբեր, որոնք կարևորվում են ԱԺ-ԶԳԿ երկխոսության ապահովման տեսանկյունից: Միևնույն ժամանակ, այս հարթակները հիմնականում հայեցողական բնույթ են կրում, իսկ մասնակցության արդյունքները մեծապես կախված են կազմակերպող պատգամավորների կամ խմբակցությունների քաղաքական կամքից:

3. Մասնակցություն քաղաքականության իրականացմանը և մոնիտորինգին

Եթե «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքով և կառավարության կողմից հաստատված հանրային քննարկումների կազմակերպման ու իրականացման կարգի միջոցով որոշակի կարգավորումներ են սահմանված իրավական ակտերի մշակման գործընթացում մասնակցության վերաբերյալ, ապա օրենքների կիրարկման, քաղաքականությունների ու ռազմավարությունների իրականացման գործընթացում, դրանց մոնիտորինգի գործում հանրային մասնակցության վերաբերյալ հատուկ կարգավորումներ նախատեսված չեն:

⁶⁵ ՀՀ օրենքը «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքում լրացում կատարելու մասին (Նախագիծ, առաջին ընթերցում), <http://www.parliament.am/drafts.php?sel=showdraft&DraftID=11829&Reading=1>

Պետական մարմինները իրենց գործունեության շրջանակներում կարող են ծառայություններ պատվիրակել ԶԿ-ներին՝ դրամաշնորհների, սուբսիդիաների կամ ծառայությունների պայմանագրերի կնքման միջոցով, սակայն պատվիրակման (social contracting) համար հատուկ մեխանիզմներ մշակված չեն⁶⁶։ Չկան նաև ծրագրերի կամ ռազմավարությունների մոնիտորինգի պատվիրակման մեխանիզմներ. որպես կանոն, նման գործունեությունն իրականացվում է միջազգային դրամաշնորհների կամ ԶԿ սեփական նախաձեռնության շրջանակում։ Նշենք, որ աշխարհում ընդունված գործելակերպ է, երբ ԶԿ-ները ծառայությունների մատուցման պայմանագրերով պետական ֆինանսավորում են ստանում մասնավորապես առողջապահական և սոցիալական ոլորտներում կանխարգելիչ միջոցառումների, բուժման, խնամքի և աջակցության ծառայություններ մատուցելու համար⁶⁷։ Հայաստանում այս մոտեցումը կիրառվում է Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության կողմից, սակայն համապատասխան օրենսդրական շրջանակ չունենալու պայմաններում նախկինում ծառայությունների պատվիրակումը ձևակերպվում էր հիմնականում սուբսիդիաների տեսքով, իսկ ներկայումս՝ դրամաշնորհների։ Բացի այդ, բազմաթիվ օրինակներ կան պետական գերատեսչությունների կողմից ինչպես ծրագրերի ու գործառնությունների առավել արդյունավետ իրականացման, այնպես էլ մոնիտորինգի նպատակներով ԶԿ-ների հետ համագործակցության վերաբերյալ, որոնք նախաձեռնվում են առանձին ծրագրերի ու գործընկերությունների շրջանակում։ Այսպես, մարդու իրավունքների պաշտպանության ռազմավարության իրականացման մոնիտորինգի նպատակով ձևավորվել է միջգերատեսչական հանձնաժողով, որին անդամակցում են նաև ԶԿ-ները։

«Պետական ցանկացած ծրագրի մոնիտորինգի աշխատանքները իրականում ողջունելի է, նույն կառավարության կողմից։ Իրենք հանդիպումների ժամանակ բարձրաձայնում են, որ՝ սիրով, եկեք մոնիտորինգի ենթադրենք և հասկանալի ինչքանով է արդյունավետ։ Իրենք պատրաստ են, եթե դու հայայայում ես ռեսուրսներ և ինքդ նախաձեռնում ես, արդյունքները տրամադրում ես, իրենք բաց են քննարկել» (ԶԿ ներկայացուցիչ, հարցապրույց)։

Որոշ նախարարություններ ամենօրյա աշխատանքային հաղորդակցության մեջ են լինում տարբեր ԶԿ-ների հետ՝ ընթացիկ հարցերը քննարկելու և լուծելու նպատակով։ Այսպես, օրինակ, Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը (ԱՍՀՆ) սերտորեն շփվում է ինչպես պատվիրակված ծառայություններն իրականացնող, այնպես էլ ոլորտի փորձառու կազմակերպությունների հետ՝ արձագանքելով սոցիալական ոլորտում առկա խնդիրներին, ըստ կարիքի ուղղորդելով շահառուներին դեպի ԶԿ-ների կողմից մատուցվող ծառայությունները, քննարկելով ընթացիկ խնդիրները՝ փորձագիտական կարծիք հայցելով։ Ինտենսիվ համագործակցություն է հաստատվել համայնքներում սոցիալական աշխատողների ինստիտուտի գործարկման շուրջ, որտեղ սոցիալական աշխատողների ուսուցման և աշխատանքի կազմակերպման հարցում մեծ ներդրում ունեն սոցիալական ոլորտի ԶԿ-ները։ Համագործակցության բազմաթիվ օրինակներ կան՝ կապված պատերազմի ընթացքում աջակցության տրամադրման հետ։ Մասնավորապես, ԱՍՀՆ և մարզպետարանների շուրջ ձևավորվել էին արագ արձագանքման խմբեր, որտեղ կարևոր դերակատարում ունեին ԶԿ-ները։

Այսպիսով, քաղաքականությունների իրականացման և մոնիտորինգի շուրջ համագործակցությունը հատվածային բնույթ է կրում և կախված է ոլորտից, տվյալ ԶԿ-ի հետ համագործակցության նախկին փորձից, տվյալ գերատեսչության կամ վարչության ղեկավարի հայեցողությունից։

Քաղաքականության իրականացման և մոնիտորինգի գործընթացներում որոշակի մասնակցություն է ապահովվում նաև հասարակական խորհուրդների և տարբեր աշխատանքային խմբերի միջոցով, որոնք ավելի մանրամասն կներկայացնենք հաջորդ բաժնում։

⁶⁶ Պետական մարմինների կողմից դրամաշնորհների և սուբսիդիաների տրամադրումը կարգավորվում է կառավարության որոշմամբ ընդունված՝ «Պետական բյուջեից իրավաբանական անձանց սուբսիդիաների և դրամաշնորհների հատկացման կարգի» միջոցով, տե՛ս ՀՀ կառավարության 2003 թվականի

դեկտեմբերի 24-ի N 1937-Ն որոշումը, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=155096>

⁶⁷ Social contracting, United Nations Development Programme, <https://www.undp-capacitydevelopment-health.org/en/transition/social-contracting>

4. Խորհրդակցական մարմինները պետական կառավարման համակարգում

4.1 Հանրային խորհուրդ

Դեռևս 2008 թվականին ՀՀ նախագահի հրամանագրով ստեղծվեց Հանրային խորհուրդը⁶⁸, որի առաջին կազմը հաստատվեց 2009 թվականին⁶⁹: Այն ստեղծվել էր որպես ապաքաղաքականացված խորհրդակցական մարմին՝ «ժողովրդավարական համակարգի զարգացմանն ու մարդու և քաղաքացու հիմնարար իրավունքների և ազատությունների ապահովմանը, հասարակության մեջ անհանդուրժողականության մթնոլորտի առաջացման կանխարգելմանը և քաղաքացիական հասարակության կայուն զարգացմանն ու ամրապնդմանը, պետական իշխանության մարմինների և քաղաքացիների, հասարակական այլ միավորումների (քաղաքացիական ինստիտուտների) միջև փոխադարձ վստահության կայացմանը, հասարակության և իշխանության միջև երկխոսության ու վստահելի գործընկերային հարաբերությունների ձևավորմանը, պետական կառավարման մեջ նրանց ներգրավվածության աստիճանի բարձրացմանը, ինչպես նաև հասարակական վերահսկողության իրականացմանը» նպատակով⁷⁰: Հանրային խորհուրդը կազմված էր 36 անդամից: Խորհրդի կազմը համալրվում էր մի քանի փոփոխությամբ՝ նախ և առաջ նախագահի կողմից նշանակվում էր 12 անդամ, ապա այս անդամները ձևավորում էին 12 ոլորտային հանձնաժողովներ, որոնք իրենց հերթին ընտրում էին Հանրային խորհրդի ևս 12 անդամ: Ձևավորված կազմի 24 անդամները որոշակի չափանիշներով պետք է ընտրեին ևս 12 անդամ:

2015 թվականի Սահմանադրական փոփոխությունների արդյունքում Հանրային խորհուրդը ներառվեց Սահմանադրության դրույթներում՝ որպես կառավարության խորհրդակցական մարմին⁷¹: Այս դրույթի հիման վրա Հանրային խորհրդի վերաբերյալ առանձին օրենք ընդունվեց⁷²: Ներկայումս Հանրային խորհուրդը իր գործառնությունների շարքում ներառում է քաղաքականության մշակման և իրականացման գործում հասարակության տարբեր շերտերի շահերը ներկայացնելու, պետական կառավարման գործընթացներին քաղաքացիական հասարակության մասնակցությանը նպաստելու, հանրային նշանակություն ունեցող հարցերի, այդ թվում օրենքների և այլ նորմատիվ իրավական ակտերի, պետական ծրագրերի, ռազմավարությունների, հայեցակարգերի և դրանց նախագծերի վերաբերյալ հասարակական կարծիքը բացահայտելու խնդիրները: Հանրային խորհրդի կազմը ձևավորվում է կառավարության կազմավորումից հետո՝ 30 օրվա ընթացքում և գործում է մինչև Ազգային ժողովի հաջորդ ընտրությունները:

Ըստ օրենքի՝ Հանրային խորհուրդը կազմված է 45 անդամից, որից 15-ին նշանակում է ՀՀ կառավարությունը, ապա տարբեր կառույցներից վարկանիշային ընտրության միջոցով հավաքագրվում են ևս 15 անդամ: Հետագայում արդեն 30 անդամների կողմից ընտրվում են մնացած 15 անդամները՝ առկա անդամների կողմից առաջադրված թեկնածուներից: Հանրային խորհրդի նախագահի թեկնածուին 45 անդամների շարքից ընտրում է վարչապետը և ներկայացնում է կառավարությանը՝ հաստատման համար: Բացի այդ, Հանրային խորհրդին կից գործում են 15 ոլորտային մշտական հանձնաժողովներ, իսկ առանձին հարցերի քննարկման համար կարող են ձևավորել ժամանակավոր հանձնաժողովներ և աշխատանքային խմբեր:

Խորհրդի քարտուղարությունը վարչապետի աշխատակազմի կազմում առանձին գրասենյակ է, իսկ գործունեության ծախսերն ապահովվում են ՀՀ պետական բյուջեից՝ առանձին տոհով:

Հանրային խորհրդի նիստերը, ըստ օրենքի, հրավիրվում են առնվազն երկու ամիսը մեկ անգամ: Հանրային խորհրդի՝ վերջին երկու տարվա հրապարակումների ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ խորհուրդը բազմաթիվ աշխատանքային հանդիպումներ ու քննարկումներ է

⁶⁸ ՀՀ նախագահի հրամանագրի «Հանրային խորհուրդ ստեղծելու մասին», 12.06.2008, <https://www.president.am/hy/decrees/item/73/>

⁶⁹ ՀՀ նախագահի կարգադրությունը հանրային խորհրդի կանոնադրությունը հաստատելու և հանրային խորհրդի անդամներ նշանակելու մասին, 11.03.2009, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=50190>

⁷⁰ Հանրային խորհրդի կանոնադրություն, կետ 1, ՀՀ նախագահի կարգադրությունը հանրային խորհրդի կանոնադրությունը հաստատելու և հանրային խորհրդի անդամներ նշանակելու մասին, 11.03.2009, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=50190>

⁷¹ ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015, հոդված 161, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=102510>

⁷² ՀՀ օրենքը «Հանրային խորհրդի մասին», 07.03.2018

կազմակերպել թե՛ Հանրային խորհրդի հանձնաժողովների մասնակցությամբ, թե՛ տարբեր շահագրգիռ խմբերի ու կառույցների հետ: Միաժամանակ, բուն խորհրդի նիստերի հաճախականությունը սահմանված պարբերականությունից քիչ է եղել⁷³: 2021 թվականի հունիսի սկզբին Հանրային խորհրդի նախագահի հրաժարականից հետո խորհրդի գործունեության վերաբերյալ որևէ տեղեկատվություն հրապարակված չէ պաշտոնական կայքում և ֆեյսբուքյան էջում:

Հետազոտողական մասնակից ԶՀԿ-ները նշում են, որ այս կազմավորման դերը՝ որպես հանրության մասնակցության գործիք, շոշափելի և տեսանելի չի եղել, ու թեև կառավարության փոփոխությունից և առանձին օրենքով կարգավորումից հետո ակնկալվում էր այս կառույցի ավելի մեծ ակտիվությունը, այդ ակնկալիքները չարդարացան: Թեև Հանրային խորհրդի կառուցակարգերը հնարավորություն են տալիս ապահովել տարբեր ոլորտների և կառույցների ներառումը և բարձր մակարդակով ապահովել հանրության տարբեր շերտերի շահերի ներկայացումը, գործնականում խորհրդի աշխատանքը և ներկայացված կարծիքները որոշիչ դեր չեն խաղացել քաղաքացիական հասարակությանը մտահոգող խնդիրների լուծման հարցում:

4.2 Հասարակական խորհուրդներ նախարարություններում

2015 թվականի կառավարության արձանագրային որոշման, ապա 2016 թվականի կառավարության որոշման համաձայն՝ նախարարությունների առջև դրված խնդիրների և գործառնությունների իրականացման ընթացքում քաղաքացիական հասարակության մասնակցության ապահովման նպատակով նախարարությունների կանոնադրություններում ավելացվեց նախարարներին կից հասարակական խորհուրդներ ստեղծելու մասին կետը⁷⁴: 2018 թվականի մայիսին պետական կառավարման մարմինների համար կանոնադրության նոր օրինակելի ձևաչափի հաստատվեց, իսկ դեկտեմբերի որոշմամբ այդ ձևաչափում նորից ավելացվեց նախարարություններում հասարակական խորհուրդներ ստեղծելու վերաբերյալ կետը:

2018 թվականին կառավարության որոշմամբ ևս մեկ անգամ հաստատվեց, որ պետական կառավարման համակարգի մարմինների կանոնադրությունը պետք է ներառի **նախարարների կից հասարակական խորհուրդներ** ստեղծելու մասին դրույթ⁷⁵: Ըստ 2019 թվականին ընդունված փոփոխությունների՝ կառավարության առընթեր կոմիտեները ևս կարող են ներառել նման դրույթ՝ ըստ ցանկության⁷⁶: Այս խորհուրդների նպատակն է ապահովել քաղաքացիական հասարակության մասնակցությունը նախարարությունների նպատակների և գործառնությունների իրականացմանը: Մասնավորապես, խորհուրդների գործառնությունները ներառում են հետևյալը՝

1. աջակցել նախարարության խնդիրների և նպատակների առավել արդյունավետ իրականացմանը՝ ներկայացնելով առաջարկություններ ու դիտողություններ նախարարության կողմից վարվող ընդհանուր քաղաքականության առավել արդյունավետ իրականացման վերաբերյալ,
2. հասարակական կազմակերպությունների կամ այլ շահագրգիռ անձանց մասնակցությամբ քննարկել հասարակության տարբեր շերտերի կարծիքներն ու տեսակետները նախարարության խնդիրների և նպատակների իրականացման վերաբերյալ,
3. ներկայացնել առաջարկություններ և դիտողություններ նախարարության կողմից շրջանառվող իրավական ակտերի, հայեցակարգերի, ռազմավարությունների ու միջոցառումների ծրագրերի նախագծերի վերաբերյալ և աջակցել հանրային քննարկումների կազմակերպմանն ու իրականացմանը, առաջարկներ ներկայացնել նաև

⁷³ ՀՀ Հանրային խորհրդի 2020 թվականի գործունեության հաշվետվություն, Հայաստանի Հանրապետության Հանրային խորհուրդ, 24.02.2021, <https://publiccouncil.am/hh-հանրային-խորհրդի-2020-թվականի-գործունեություն/>

⁷⁴ ՀՀ կառավարության նիստի արձանագրությունից բաղկացած կառավարության 2002 թվականի ապրիլի 18-ի N 16 արձանագրային որոշման մեջ լրացում կատարելու և ՀՀ նախարարին կից հասարակական խորհրդի օրինակելի աշխատակարգին հավանություն տալու մասին, 26.11.2015, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=102040>: ՀՀ կառավարության N 337-Ն որոշումը «ՀՀ կառավարության մի շարք որոշումներում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին», 31.03.2016, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=104665>

⁷⁵ ՀՀ կառավարության N 1552-Ն որոշումը ՀՀ կառավարության 2018 թվականի մայիսի 22-ի N 624-Ն որոշման մեջ լրացում կատարելու մասին, 27.12.2018, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=127392>

⁷⁶ ՀՀ կառավարության N 1355-Ն որոշումը ՀՀ կառավարության 2018 թվականի մայիսի 22-ի N 624-Ն որոշման մեջ լրացում կատարելու մասին, 03.10.2019, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=135006>

Նախարարության կողմից ձեռնարկվող բարեփոխումների, ընդհանուր և ոլորտային քաղաքականության ուղղությունների, նախարարության կողմից իրականացվող այլ աշխատանքների առաջնահերթությունների, նախարարության ընթացիկ գործունեության, գրասենյակների կողմից մատուցվող ծառայությունների որակի վերաբերյալ:⁷⁷

Հասարակական խորհուրդների աշխատակարգ

Նախարարությունները, որպես կանոն, հաստատել են հասարակական խորհուրդների գործունեության աշխատակարգ, որը հիմնված է դեռևս 2015 թվականին կառավարության կողմից հաստատված ՀՀ նախարարին կից հասարակական խորհրդի օրինակելի աշխատակարգին հավանություն տալու մասին արձանագրային որոշման⁷⁸ հավելվածի վրա և ներառում է հետևյալ դրույթները՝

- Խորհրդի նախագահը տվյալ նախարարության նախարարն է:
- Խորհրդի անդամների նվազագույն թիվը 15 է, իսկ առավելագույն թվաքանակը հաստատվում է Խորհրդի նախագահի կողմից:
- Խորհուրդն իր աշխատանքները կազմակերպում է նիստերի միջոցով, որոնք գումարվում են առնվազն երեք ամիսը մեկ անգամ: Անհրաժեշտության դեպքում կարող է գումարվել Խորհրդի արտահերթ նիստ:
- Խորհրդի կազմում կարող են ընդգրկվել հասարակական կազմակերպություններ, զանգվածային լրատվության միջոցներ, ազգային փոքրամասնություններ ներկայացնող կազմակերպություններ, ինչպես նաև այլ շահագրգիռ անձինք, որոնց գործունեության բնույթը համընկնում է Նախարարության գործունեության հիմնական ուղղություններին, համապատասխան ոլորտում ունեն առնվազն 2 տարվա մասնագիտական փորձառություն:
- Երկու տարին մեկ անգամ Խորհրդի անդամների մեկ երրորդը ենթարկվում է ռոտացիայի՝ ըստ վիճակահանության:
- Խորհրդի նիստերի անցկացման մասին անդամները ծանուցվում են նիստից առնվազն քսան օր առաջ:
- Խորհրդի օրակարգը ձևավորվում է Խորհրդի նախագահի և կամ անդամների կողմից ներկայացված առաջարկությունների հիման վրա: Խորհրդի յուրաքանչյուր անդամ Խորհրդի նիստի օրակարգում հարց ընդգրկելու համար կարող է այն ներկայացնել նիստից առնվազն տաս օր առաջ: Խորհրդի նիստերի վերջնական օրակարգը և քննարկվելիք հարցերին վերաբերող այլ անհրաժեշտ փաստաթղթերը Խորհրդի անդամներին են փոխանցվում նիստից առնվազն մեկ շաբաթ առաջ՝ էլեկտրոնային փոստի միջոցով:
- Խորհրդի նիստերի արձանագրությունները պահվում են նախարարության աշխատակազմում և հրապարակվում նախարարության պաշտոնական կայքէջում Խորհրդի նիստի օրվան հաջորդող հնգօրյա ժամկետում: Խորհրդի գործունեության տարեկան հաշվետվությունը մինչև մյուս տարվա հունվարի 20-ը տեղադրվում է նախարարության պաշտոնական կայքէջում:

Գրեթե բոլոր նախարարությունները հաստատել են այս դրույթները ներառող աշխատակարգը: Մասնավորապես, այն հրապարակված է ներկայումս գործող 12 նախարարություններից 10-ի կայքերում: Բացառություն են կազմում Բարձր տեխնոլոգիական արդյունաբերության (ԲՏԱ) նախարարությունը և Արտաթիվ գործերի նախարարությունը: Թեև մյուս նախարարությունների նման, այս երկու նախարարությունների կանոնադրության մեջ ևս կա հասարակական խորհրդի գործունեության մասին կետեր, սակայն նախարարությունների կայքերում որևէ ինֆորմացիա չի ներկայացված խորհուրդների՝ հաստատված աշխատակարգի, կազմի կամ արձանագրությունների վերաբերյալ: Հետազոտության շրջանակներում ուղարկված հարցմանը ի պատասխան՝ ԲՏԱ նախարարությունից արձագանքեցին, որ խորհուրդը կազմավորման փուլում է:

⁷⁷ ՀՀ կառավարության N 624-L որոշումը պետական կառավարման համակարգի մարմնի կանոնադրության օրինակելի ձևը սահմանելու մասին, 22.05.2018, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=135026>

⁷⁸ ՀՀ կառավարության նիստի արձանագրությունից բաղկած կառավարության 2002 թվականի ապրիլի 18-ի N 16 արձանագրային որոշման մեջ լրացում կատարելու և ՀՀ նախարարին կից հասարակական խորհրդի օրինակելի աշխատակարգին հավանություն տալու մասին, 26.11.2015, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=102040>

Հասարակական խորհուրդների գործող կազմ և նիստեր

Այն նախարարությունները, որոնք հրապարակել են խորհրդի աշխատակարգը և կայքում առանձին բաժին ունեն հասարակական խորհրդի վերաբերյալ, ոչ միշտ է, որ ունեն գործող հասարակական խորհուրդ: Բացի ԲՏԱ և Արտաքին գործերի նախարարություններից, ներկայումս գործող հասարակական խորհուրդ չկա նաև Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների և Էկոնոմիկայի նախարարություններում: Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարությունից (ՏԿԵՆ) պատասխանել են, որ խորհուրդ ձևավորել չի հաջողել՝ հայտերի բացակայության պատճառով (հայտերի հավաքագրման մասին հայտարարությունը հրապարակվել էր 2020 թվականի օգոստոսին⁷⁹): Էկոնոմիկայի նախարարության հասարակական խորհուրդը ձևավորման ընթացքում է: Դատելով կայքում տեղադրված նյութերից՝ այս նախարարության հասարակական խորհրդի առաջին և վերջին կազմը ձևավորվել է 2016 թվականին, սակայն որևէ տեղեկություն չկա նիստերի վերաբերյալ:⁸⁰ Մյուս նախարարությունների կայքերում հրապարակված են գործող խորհրդի կազմի մասին որոշումները:

Ֆինանսների նախարարության կայքէջում հրապարակված տեղեկատվության համաձայն՝ բացի նախարարից հասարակական խորհրդում ներառված են հինգ անդամներ, այդ թվում՝ մեկ ՀԿ, մեկ լրագրող և երեք ՍՊԸ ներկայացուցիչ⁸¹: Ըստ նախարարության գրավոր պատասխանի՝ խորհրդի կազմը ձևավորվել է 2019 թվականի հուլիսին և դեռևս նիստեր չեն կազմակերպվել:

Արդարադատության նախարարության խորհրդի նոր կազմը, որը ձևավորվել է 2019 թվականի մայիսին, 2019-2020 թվականների ընթացքում հանդիպել է միայն մեկ անգամ՝ 2019 թվականի հուլիսին⁸²: Արտակարգ իրավիճակների նախարարության հասարակական խորհուրդը ձևավորվել է 2019 թվականի նոյեմբերին, երկու նիստ է իրականացրել 2020 թվականին և մեկ նիստ՝ 2021 թվականի ապրիլի դրությամբ⁸³: Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարին կից խորհրդի նիստերը իրականացվել են պարբերաբար մինչև 2019 թվականի ավարտ, իսկ 2020 և 2021 թվականների նիստեր չեն կազմակերպվել⁸⁴: Պաշտպանության նախարարության, Ֆինանսների նախարարության և ՏԿԵՆ՝ հասարակական խորհրդի վերաբերյալ կայքէջերում նիստերի մասին տեղեկատվություն չկա: Պաշտպանության նախարարության ֆեյսբուքյան էջում երկու նիստի մասին հրապարակումներ կան 2021 թվականի մայիսին և օգոստոսին:

2021 թվականի օգոստոսի դրությամբ երեք նախարարություն՝ Շրջակա միջավայրի, Առողջապահության և ԿԳՄՍ նախարարությունները հասարակական խորհուրդների երկուական նիստ են կազմակերպել՝ որոշ չափով պահպանելով հանդիպումների պարբերականությունը, ինչը չի կարելի ասել այս նախարարությունների խորհուրդների նախորդ տարիների՝ 2019-2020 թվականների նիստերի մասին⁸⁵:

խորհրդի գործունեության տարեկան հաշվետվություն չի գտնվել գրեթե ոչ մի նախարարության կայքում, բացառությամբ Կրթության, գիտության, մշակույթի և սպորտի (ԿԳՄՍ) նախարարության⁸⁶:

⁷⁹ Հայտարարություն՝ ՀՀ ՏԿԵՆ նախարարին կից հասարակական խորհրդի կազմը լրացնելու մասին, Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն

24.08.2020, <http://www.mtad.am/hy/news/item/2020/08/24/mtad24.08/>

⁸⁰ Նախարարին կից հասարակական խորհուրդ, Հայաստանի Հանրապետության Էկոնոմիկայի նախարարություն, <https://www.mineconomy.am/page/71>

⁸¹ Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսների նախարարին կից հասարակական խորհրդի կազմ, Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսների նախարարություն,

https://minfin.am/hy/page/hh_finansneri_nakhararin_kic_hasarakakan_khorhurd1/

⁸² Նիստերի արձանագրություն, Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարություն, https://www.moj.am/board/sessions/p/board_of_public_counsel/

⁸³ Նիստեր, Հայաստանի Հանրապետության արտակարգ իրավիճակների նախարարություն, <http://mes.am/hy/reunions/>

⁸⁴ ՀՀ ԱՍՀԼ կից հասարակական խորհրդի նիստերի արձանագրություններ, Հայաստանի Հանրապետության աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն, https://www.mlsa.am/?page_id=9236

⁸⁵ Դատելով արձանագրություններից, Շրջակա միջավայրի նախարարությունում պատշաճ հաճախականությամբ նիստերը կայացվել են միայն առաջին խորհրդի ստեղծումից մինչև 2018 թվականի փետրվար, այնուհետև դադարել: ԿԳՄՍ նախարարությունում 2020 թվականին միայն մեկ նիստ է կայացել և երեք նիստ՝ 2019-ին: Առողջապահության նախարարությունում երկու նիստ է իրականացվել 2019 թվականին և մեկ նիստ 2020 թվականի հունվարին: Աղբյուրներ՝ <http://www.mnp.am/the-councils-attached-to-the-minister>; http://escs.am/static_manual/session:

⁸⁶ ԿԳՄՍ նախարարին կից հասարակական խորհրդի նիստեր, Հայաստանի Հանրապետության կրթության, գիտության, մշակույթի և սպորտի նախարարություն, http://escs.am/static_manual/session

Հասարակական խորհուրդների նշանակությունը և դերը գործնականում

Հետազոտության մասնակիցները հիմնականում օգտակար մեխանիզմ են համարում հասարակական խորհուրդները՝ նշելով սակայն, որ դրանք պետք է լինեն գործուն, պարբերաբար հանդիպեն և ավելի նշանակալի դեր ունենան որոշումների ընդունման գործում:

«Ինձ թվում է, հանրային հաշվետվողականության տեսանկյունից ամենահստակ մեխանիզմը, որը Հայաստանում կա, բայց կարծում եմ շատ ավելի լավ պետք է գործի, դա գերատեսչություններին կից խորհուրդներն են: Եվ հասարակական խորհուրդներն են այն օղակները, որ կարող են իրենց վրա վերցնել հետևողական կապի ապահովումը գերատեսչության գործունեության, հասարակական կառույցների, մնացած բոլոր կառույցների՝ ՀԿ-ներից դուրս շահագրգիռ խմբերի մասնակցության առումով, որովհետև հենց հասարակական խորհրդի գործունեությունն է, որ առավել կարգավորված է օրենքով, շատ ավելի լավ, քան մասնակցության մնացած բոլոր ինստիտուտները, որ ունենք» (ԶԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԲ):

ԶԿ-ներից շատերը նշում են, որ ներկայումս խորհուրդները ձևական նշանակություն ունեն նախարարությունների համար, ընդ որում, ինչպես կարելի է տեսնել նաև վերը նշված փաստերից՝ նախարարությունների մեծ մասը անգործության է մատնել խորհուրդները 2018 թվականի հեղափոխությունից հետո: Հնարավոր է, որ պատճառներից մեկը, ինչպես նշեց ԶԿ-ներից մեկը, այն է, որ նոր պաշտոնյաները համարում են, որ առանց այն էլ քաղաքացիական հասարակության կարծիքին տիրապետում են և կարիք չեն տեսնում քննարկումների: Մյուս կողմից, նախկին իշխանությունը ձգտում էր առնվազն ձևական մակարդակով ստեղծել մասնակցության և երկխոսության տպավորություն, որի կարիքը նոր իշխանությունը գուցե չի տեսնում⁸⁷:

«Բոլոր Էդ հարթակները՝ ի-դրաֆթը, նախարարներին կից խորհուրդները, դրանք շատ լավ գաղափարներ էին: Էդ գաղափարները նախկին իշխանությունը վերցրեց, սկսեց օգտագործել ձևական կերպով, փչացրեց Էդ գաղափարները, ու հիմա Էդ փչացած գաղափարների տակից ոչ մեկ չի կարողանում դուրս գալ: ...Գրում են՝ հավաքվեց, քննարկվեց, մի երկու ֆոտո են անում, դնում իրենց կայքը» (ԶԿ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

«Նախարարությունը հասարակական խորհուրդը ավելի շատ դիտարկում է որպես մի հատ հարթակ, որտեղ կարողանա քաղհասարակությունը մի փոքր հանգստացնել, լսել, լռեցնել և իր քաղաքական PR-ը առաջ տանել» (ԶԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԲ):

Միևնույն ժամանակ, ԶԿ-ները համարում են, որ խորհուրդներն օգտակար են ինֆորմացիա ստանալու և խնդիրները բարձրաձայնելու համար: Որոշ դեպքերում նշվում է նաև, որ խորհրդի շրջանակում քննարկվել են իրավական նախագծեր՝ նախքան դրանց ձևակերպումը և ներկայացումը մյուս պետական մարմինների ու հանրային քննարկման համար:

ԶԿ-ների կողմից կարևորվում է խորհուրդների հանդիպումների պարբերականության պահպանումը, օրակարգի հարցերի ու կից փաստաթղթերի նախապես ուղարկումը, որ հնարավորություն կտա նրանց պատրաստվել և մշակված առաջարկներով ներկայանալ խիստերին, ինչպես նաև ավելի մեծ դերակատարումը որոշումների կայացման գործընթացում:

«Էստեղ երևի որոշակի ֆունկցիաներ, լիազորություններ, պարտադիր քննարկման բաղադրիչներ է պետք ավելացնել, որ մարդիկ հասկանան, որ եկան քննարկեցին, իրենց կարծիքը ոչ թե ուղղակի լսվեց, այլ հետևանք ունեցավ: Պատկերացնում եմ, որ օրենքների հետ կապված պարտադիր տոկոսային հարաբերություն լինի, օրինակ, եթե 80 տոկոսը դեմ է, Էդ օրենքը առաջ չգնա» (ԶԿ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

«Ընդհանրապես խորհրդի ձևը, կարգը, կառավարումը, լիազորությունների շրջանակը պետք է փոխել: Իսկ ո՞վ ասեց, որ խորհրդակցական մարմնից որևէ բան չի կախված: Վերցրեք եվրոպական երկրները, առանց խորհրդակցական մարմինների եպրակացության որևէ որոշում չի ընդունվում: Ոչ թե որոշում է կայացնում, այլ առանց դրական եպրակացության որևէ որոշում չի կայացվում» (ԶԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԲ):

Հասարակական խորհուրդների ներկա ձևաչափի դեպքում դրանք կարող են արդյունավետ լինել, եթե բավարար քաղաքական կամք լինի այդ խորհուրդների գործունեությունը և

⁸⁷ 2017-2018 թվականներին «Արագ» և «ՀԿ Կենտրոն» հասարակական կազմակերպությունների կողմից իրականացված «Հայաստանում քաղաքականության մշակման միասնական կառավարման մոդել» ծրագրի շրջանակներում իրապարակվել են հետազոտական զեկույցներ, որոնք մասնավորապես անդրադառնում են նախարարներին կից հասարակական խորհուրդների աշխատանքի ու իրավական նախագծերի հրապարակման միասնական կայքի մոնիտորինգի արդյունքներին, տե՛ս <https://nqoc.am/wp-content/uploads/2018/07/Հայաստանում-քաղաքականության-մշակման-միասնական-կառավարման-մոդելի-մոնիթորինգի-զեկույց.pdf>

հաշվետվողականությունը պատշաճ կերպով ապահովելու և ԶԶ-ների ներդրումը արժևորելու համար, ինչպես նաև պրոակտիվ մոտեցում՝ ԶԶ-ների կողմից:

«Պիտի կարողանալ որոշակի կարողությունների զարգացման միջոցով պետական ծառայողի պրոֆեսիոնալիզմը բարձրացնել, որ ինքը հասկանա, որ կարող է էդ մարդկանցից օգուտ ստանալ, ու էդ քննարկումն էլ ի սկզբանե էդ ոճով տանի, էդ մթնոլորտում տանի, որ սկզբնական պրոդուկտը արդեն էդ փուլը անցած լինի» (ԶԶ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

«Էդ մեխանիզմ է, որ կարծում եմ, մենք ինքներս պետք է աշխատացնենք, առավել պահանջատեր լինենք դրա շրջանակներում, որովհետև գերատեսչությունն ունի պարտավորություն հաշվետվողականության ու մասնակցության ապահովման, այսինքն չի կարող չանել: Կարծում եմ, որ դա է այն հարթակը, որ շատ քիչ է օգտագործվում, բայց դրա միջոցով կարելի է ամրացնել այդ պարտավորությունը թափանցիկության ու հաշվետվողականության, թե չէ մնացած գործիքները՝ պատգամավորների հանդիպումները և այլն, շատ կարևոր են, բայց դրանք հայեցողական են» (ԶԶ ներկայացուցիչ, ՖԽԲ):

4.3 Խորհրդակցական մարմիններ այլ պետական գերատեսչություններում

Նախարարություններից բացի՝ հասարակական խորհուրդներ են գործում նաև այլ պետական գերատեսչություններում: Այսպես, **ոստիկանությանը** կից հասարակական խորհրդի վերջին կազմը ձևավորվել է 2020 թվականի հունվարին⁸⁸, սակայն դատելով կայքում տեղադրված արձանագրություններից՝ նոր կազմը նիստ դեռևս չի իրականացրել: Փոխարենը, ըստ հրապարակված երեք արձանագրությունների, 2018 թվականի օգոստոսին ձևավորված հասարակական խորհրդի հինգ նիստ է կայացել 2018-2019 թվականների ընթացքում⁸⁹, իսկ 2020 թվականի ընթացքում խորհուրդը մասնակցություն է ունեցել համավարակի վերաբերյալ իրազեկման միջոցառումներին⁹⁰: Ի տարբերություն նախարարությունների՝ ոստիկանությունը նախապես հայտարարություն է հրապարակել նիստերի մասին և հետագայում ներկայացրել նիստերի վերաբերյալ տեղեկությունը՝ տեքստի և տեսահոլովակի տեսքով, հասարակական խորհրդի վերաբերյալ կայքէջի բաժնի առանձին հատվածում⁹¹:

Ըստ կառավարության որոշման, խորհրդատվական դեր ունեցող հասարակական խորհուրդ կարող են ձևավորել նաև **պետական կոմիտեները**: Հետազոտության ընթացքում պետական հինգ կոմիտեներին ուղարկված հարցումներին պատասխան ստացանք միայն քաղաքաշինության ու պետական եկամուտների կոմիտեներից, որոնք ունեն ձևավորված խորհուրդ: Պետական եկամուտների կոմիտեի (ՊԵԿ) հասարակական խորհրդի վերջին կազմը ձևավորվել է 2018 թվականին և իրականացրել է 5 նիստ՝ 2018-2019 թվականին⁹²: Ըստ ՊԵԿ նախագահի կողմից հաստատված աշխատակարգի, սակայն, նիստերի հաճախականությունը պետք է լիներ առնվազն ամիսը մեկ անգամ⁹³: Քաղաքաշինական կոմիտեի կողմից ստացած պատասխանին համաձայն՝ կոմիտեի նախագահի 2021 թվականի հունվարի 16-ի հրամանով խորհրդի նոր կազմ է ձևավորվել, սակայն ոչ այդ հրամանի, ոչ խորհրդի կազմի, ոչ էլ այդ խորհրդի նիստերի վերաբերյալ կոմիտեի կայքում որևէ տեղեկատվություն, ինչպես նաև այդ տեղեկատվության համար նախատեսված բաժին չի գտնվել: Հաջողվել է միայն մեկ հրապարակում գտնել հասարակական խորհրդի նախորդ կազմի ձևավորման ու առաջին նիստի մասին՝ նորությունների բաժնում⁹⁴:

⁸⁸ Խորհրդի կազմ, Հասարակական խորհուրդ, Հայաստանի Հանրապետության ոստիկանություն, <https://www.police.am/hasarakakanxorhurd/xorhudi-kazm.html>

⁸⁹ Արձանագրություններ, Հասարակական խորհուրդ, Հայաստանի Հանրապետության ոստիկանություն, <https://www.police.am/hasarakakanxorhurd/ardzanagrutyunner.html>

⁹⁰ Ոստիկանության պետին կից հասարակական խորհրդի անդամները համավարակի դեմ պայքարում, 02.07.2020, Հայաստանի Հանրապետության ոստիկանություն, <https://www.police.am/news/view/hunhnh020720.html>

⁹¹ Նորություններ, Հասարակական խորհուրդ, Հայաստանի Հանրապետության ոստիկանություն, <https://www.police.am/hasarakakanxorhurd/norutyunner.html>

⁹² Եկամուտների վարչարարության բարեփոխումների հասարակական խորհուրդ, Հայաստանի Հանրապետության պետական եկամուտների կոմիտե, <https://www.petekamutner.am/content.aspx?itn=tsiSocialCouncil&pt=parent>

⁹³ ՊԵԿ նախագահի հրամանը Հայաստանի Հանրապետության պետական եկամուտների կոմիտեի եկամուտների վարչարարության բարեփոխումների հասարակական խորհրդի աշխատակարգը հաստատելու մասին, 03.09.2018, https://www.petekamutner.am/Shared/Documents/_ts/_ti/Rev_Admin_Ref_Council/hr_hhpekl_2018_5441.pdf.pdf

⁹⁴ Տեղի է ունեցել ՀՀ քաղաքաշինության կոմիտեի նախագահին կից ստեղծված հանրային խորհրդի անդրանիկ նիստը, ՀՀ քաղաքաշինության կոմիտե, 17.12.2019, <http://www.minurban.am/am/news/1166>

2019 թվականին ստեղծվեց **Հակակոռուպցիոն քաղաքականության խորհուրդը**, որի կազմում նախատեսվեց ներառել քաղաքացիական հասարակության հինգ ներկայացուցիչ⁹⁵: Այս խորհուրդը փոխարինեց Կոռուպցիայի դեմ պայքարի նախկին խորհրդին: Հետագայում հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների քանակը փոխվեց յոթի, սակայն 2020 թվականին հաստատված կազմում ԶԿ-ների թիվը հինգն էր⁹⁶: Այս խորհրդի նիստերը իրականացվել են տարեկան մեկ-երկու անգամ՝ 2019-2020 թվականներին և մեկ անգամ 2021 թվականի մարտին⁹⁷:

Խոցելի խմբերին վերաբերող ոլորտային խորհուրդներից առանձնացնենք **կանանց հարցերով հանրապետական խորհուրդը**, որը կազմավորվել է որպես ազգային մեխանիզմ՝ հասարակության ժողովրդավարացման գործընթացներում կանանց և տղամարդկանց հավասար իրավունքների ու հավասար հնարավորությունների ապահովման նպատակով⁹⁸: Ըստ աշխատակարգի, այն պետք է հանդիպեր ոչ պակաս, քան տարին երկու անգամ, սակայն դատելով իրապարակումներից և ԶԿ-ների տվյալներից՝ այն հանդիպել է մեկ անգամ կազմավորումից հետո՝ 2019 թվականի դեկտեմբերին և մեկ անգամ 2021 թվականին, առցանց ձևաչափով:

Վարչապետին կից գործում է նաև **Ազգային փոքրամասնությունների հարցերով խորհուրդը**, որը կազմված է ազգային փոքրամասնությունները ներկայացնող հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներից՝ յուրաքանչյուր ազգային համայնքից երկուական անդամ⁹⁹: Այն հիմնադրվել է 2019 թվականի մայիսին և իրականացրել է չորս նիստ 2019 թվականին և մեկական նիստ՝ 2020 թվականին և 2021 թվականի առաջին կիսամյակում¹⁰⁰: Նիստերի օրակարգում, որպես կանոն, ազգային փոքրամասնությունների համար իրականացվող ծրագրերի միջև համապատասխան պետական ֆինանսավորման բաշխումն է:

2008 թվականին ձևավորվել է **Հաշմանդամություն ունեցող անձանց հարցերով զբաղվող ազգային հանձնաժողովը**՝ հաշմանդամություն ունեցող անձանց հավասար իրավունքների և հավասար հնարավորությունների ապահովմանն աջակցելու նպատակով¹⁰¹: Այս հանձնաժողովի կազմը պարբերաբար վերանայվել է՝ այդ թվում կառավարության կազմում փոփոխություններից ելնելով, ու թեև վերջին վերանայումը 2020 թվականին է եղել, հանձնաժողովի նիստի արձանագրություններից վերջինը վերաբերում է 2017 թվականի դեկտեմբերին¹⁰²:

2012 թվականին ստեղծվել է **Երեխաների իրավունքների պաշտպանության ազգային հանձնաժողովը**¹⁰³, որի կազմը ևս վերանայվել է 2020 թվականին, սակայն նիստերի մասին տեղեկություններ չեն հրապարակվել¹⁰⁴: Հարցազրույցներին մասնակցած՝ երեխաների իրավունքների ոլորտով զբաղվող ԶԿ-ների հավաստմամբ՝ վերջին տարիներին հանձնաժողովի նիստեր չեն եղել, թեև Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը կապ է

⁹⁵ ՀՀ վարչապետի N 808-Ն որոշումը հակակոռուպցիոն քաղաքականության խորհուրդ ստեղծելու, խորհրդի կազմը և գործունեության կարգը, խորհրդի կազմում ներգրավվող հասարակական կազմակերպությունների մրցույթի և ռոտացիայի կարգը հաստատելու և ՀՀ վարչապետի 2015 թվականի ապրիլի 18-ի N 300-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին, 24.06.2019, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=131918>

⁹⁶ ՀՀ վարչապետի N 367-Ն որոշումը հակակոռուպցիոն քաղաքականության խորհրդի անհատական կազմը հաստատելու մասին, 19.03.2020, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=150057>

⁹⁷ Խորհրդի նիստերի արձանագրություններ և քաղվածքներ, Հակակոռուպցիոն մոնիթորինգի պլատֆորմ, <https://anti-corruption.gov.am/am/boardinfo>; Լուրերի արխիվ, Հակակոռուպցիոն մոնիթորինգի պլատֆորմ, https://anti-corruption.gov.am/am/news?content_pid=3

⁹⁸ ՀՀ վարչապետի որոշումը ՀՀ-ում կանանց հարցերով խորհուրդ և աշխատանքային խումբ ստեղծելու, դրանց անհատական կազմերը, կանանց հարցերով խորհրդի աշխատակարգը հաստատելու և ՀՀ վարչապետի 2010 թվականի մարտի 30-ի N 213-Ա, 2010 թվականի հուլիսի 30-ի N 605-Ա, 2014 թվականի նոյեմբերի 19-ի N 1152-Ա որոշումներն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=150643>

⁹⁹ ՀՀ վարչապետի N 486-Ն որոշումը ազգային փոքրամասնությունների հարցերով խորհուրդ ստեղծելու և խորհրդի կազմը հաստատելու մասին, 03.05.2019, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=142131>

¹⁰⁰ Ազգային փոքրամասնություններ, Ազգային փոքրամասնությունների և կրոնի հարցերի բաժին, Հայաստանի Հանրապետության կառավարություն, <https://www.qov.am/am/religion/>

¹⁰¹ ՀՀ վարչապետի N 98-Ն որոշումը ազգային փոքրամասնությունների հաշմանդամություն ունեցող անձանց հարցերով զբաղվող ազգային հանձնաժողով ստեղծելու, ազգային հանձնաժողովի աշխատակարգն ու անհատական կազմը հաստատելու և ՀՀ վարչապետի 2006 թվականի հոկտեմբերի 10-ի N 747-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին, 25.02.2008, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=148004>

¹⁰² Հաշմանդամություն ունեցող անձանց հարցերով զբաղվող ազգային հանձնաժողով, Հայաստանի Հանրապետության աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն, https://www.mlsa.am/?page_id=2843

¹⁰³ ՀՀ վարչապետի N 1295-Ն որոշումը երեխաների իրավունքների պաշտպանության ազգային հանձնաժողով ստեղծելու, հանձնաժողովի կանոնադրությունը և անհատական կազմը հաստատելու և ՀՀ վարչապետի 2005 թվականի հոկտեմբերի 28-ի N 835-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին, 28.12.2012, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=145273>

¹⁰⁴ Երեխաների իրավունքների պաշտպանության ազգային հանձնաժողով, https://www.mlsa.am/?page_id=2845

պահպանում հանձնաժողովի անդամ ԶՅԿ-ների հետ տարբեր հարցերի շուրջ նամակագրության միջոցով:

Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի և ԿԳՄՍ նախարարությունները առաջատարներից են **ուղորտային խորհուրդներ** նախաձեռնելու հարցում: Մասնավորապես, Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարին կից ձևավորվել է երիտասարդների, կանանց զբաղվածության հարցերով խորհուրդը¹⁰⁵, ընտանիքում բռնության կանխարգելման խորհուրդը¹⁰⁶, իսկ ԿԳՄՍ կազմում գործում են աշակերտական խորհուրդը¹⁰⁷ և հուշարձանների հետազոտման, պահպանության, վերականգնման ու օգտագործման բնագավառների մասնագետներից բաղկացած գիտամեթոդական խորհուրդը¹⁰⁸:

Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակը ևս մի շարք խորհուրդներ է ձևավորել՝ որպես պաշտպանին առընթեր խորհրդակցական մարմիններ, ներառյալ խոշտանգումների կանխարգելման¹⁰⁹, Չինված ուժերում մարդու իրավունքների պաշտպանության հարցերով¹¹⁰ և Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների պաշտպանության¹¹¹ խորհրդատվական խորհուրդները: Ի տարբերություն նախարարներին կից հասարակական խորհուրդների՝ բացի բաց հայտարարության միջոցով դիմումների հավաքագրումից, այստեղ գործում է նաև հրավերի միջոցով ԶՅԿ-ներին ընդգրկելու մեխանիզմը: Խորհրդի նիստերը դնսփակ են, նիստերի արձանագրությունները չեն հրապարակվում, փոխարենը նորությունների բաժնում հրապարակվում է տեղեկատվություն կայացած հանդիպումների մասին:

4.4 Խորհրդակցական մարմիններ մարզպետարաններում

Մարզպետարանների մեծ մասում ևս կան ձևավորված հասարակական խորհուրդներ, սակայն այլ հարց է, թե որքանով են դրանք գործում: Մարզպետին առընթեր երիտասարդական խորհուրդներ էին ստեղծվել դեռևս 2014 թվականին, սակայն ներկայումս դրանք հիմնականում չեն գործում: Մարզպետարանների կայքերում տեղադրված արձանագրություններից կարելի է դատել, որ երիտասարդական խորհուրդների նիստեր են կազմակերպվել 2014, 2015 երբեմն 2016 թվականներին: Բացառություն են կազմում Կոտայքի, Լոռիի և Տավուշի մարզպետարանները: Այսպես, Կոտայքի մարզպետարանի կայքում տեղեկատվություն կա երիտասարդական խորհրդի 2019 թվականի գործունեության մասին¹¹²: Լոռիի մարզում 2019 թվականին ձևավորվել է ՀՀ Լոռու մարզպետին կից երիտասարդական աշխատանքային խումբ¹¹³, իսկ Տավուշի մարզպետարանում երիտասարդական խորհուրդը վերաձևավորվել է 2020 թվականին¹¹⁴, թեև երկու մարզի դեպքում էլ տեղեկություններ չկան խորհրդի գործունեության, նիստերի մասին:

¹⁰⁵ Տեղի ունեցավ ԱՍՀ նախարարին կից երիտասարդների, կանանց զբաղվածության հարցերով խորհրդի առաջին նիստը, Հայաստանի Հանրապետության աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն, 10.07.2020, <https://www.mlsa.am/?p=25968>

¹⁰⁶ Ընտանիքում բռնության կանխարգելման խորհուրդը, Հայաստանի Հանրապետության աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն, https://www.mlsa.am/?page_id=19914

¹⁰⁷ Նախարարին կից աշակերտական խորհուրդը, Հայաստանի Հանրապետության կրթության, գիտության, մշակույթի և սպորտի նախարարություն, <https://escs.am/am/static/council>

¹⁰⁸ ՀՀ կառավարության 2002 թվականի ապրիլի 20-ի N 438 որոշմամբ հաստատված՝ պատմության և մշակույթի անշարժ հուշարձանների պետական հաշվառման, ուսումնասիրման, պահպանության, ամրակայման, նորոգման, վերականգնման և օգտագործման կարգ, կետ 76, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=22601>

¹⁰⁹ Հայաստանի Հանրապետության մարդու իրավունքների պաշտպանին առընթեր խոշտանգումների կանխարգելման խորհրդատվական խորհրդի կարգը, Հայաստանի Հանրապետության մարդու իրավունքների պաշտպանի 2020 թ. հունիսի 17-ի որոշման հավելված 1, <https://ombuds.am/images/files/53ca612f9a5f9ccc24205b8fadcd53af.pdf>

¹¹⁰ Հայաստանի Հանրապետության մարդու իրավունքների պաշտպանին առընթեր գինված ուժերում մարդու իրավունքների պաշտպանության հարցերով փորձագիտական խորհուրդը, Հայաստանի Հանրապետության մարդու իրավունքների պաշտպան, <https://ombuds.am/am/site/SoldiersAdjunctDefender>

¹¹¹ Իրավական փաստաթղթեր, Հաշմանդամություն ունեցող մարդկանց իրավունքները, Հայաստանի Հանրապետության մարդու իրավունքների պաշտպան, <https://ombuds.am/am/site/InvalidLegalDocuments>

¹¹² Մարզպետին առընթեր երիտասարդական խորհուրդը երկօրյա ֆորում էր կազմակերպել, 08.04.2019, <http://kotayk.mtad.am/files/docs/38837.pdf>

¹¹³ ՀՀ Լոռու մարզպետի որոշումը «ՀՀ Լոռու մարզպետին կից երիտասարդական աշխատանքային խումբ ստեղծելու մասին», 06.11.2019, <http://lori.mtad.am/files/docs/47781.pdf>

¹¹⁴ ՀՀ Տավուշի մարզպետի որոշումը «Հայաստանի Հանրապետության Տավուշի մարզպետին առընթեր երիտասարդական խորհրդի անհատական կազմը և խորհրդի կանոնադրությունը հաստատելու մասին», 17.03.2020, <http://tavush.mtad.am/files/docs/54084.pdf>

Ի կատարում հաշմանդամություն ունեցող անձանց հարցերով զբաղվող ազգային հանձնաժողով ստեղծելու մասին վարչապետի 2008 թվականի որոշման¹¹⁵, հաշմանդամություն ունեցող անձանց հարցերով հանձնաժողովներ են ստեղծվել նաև մարզային մակարդակով: «Տղամարդկանց և կանանց իրավահավասարության քաղաքականության» տարեկան միջոցառումների ծրագրերով 2014 և 2015 թվականին մարզերում ձևավորվել են գենդերային հարցերով զբաղվող հանձնաժողովներ: Դատելով մարզպետարանների կայքերում տեղադրված և հարցումներին ի պատասխան տրամադրված տեղեկություններից՝ մարզպետարանների մեծ մասի դեպքում այս հանձնաժողովները ներկայումս չեն գործում: Հարցումների պատասխաններում միայն երեք մարզպետարան է նշել այդ երկու հանձնաժողովների առկայության մասին: Սյունիքի մարզում այս հանձնաժողովների կազմը վերաձևավորվել է 2019 թվականի նոյեմբերին¹¹⁶, սակայն տեղեկություններ չկան նիստերի մասին: Արագածոտնի մարզպետարանի կայքում որոշակի տեղեկություններ կան հաշմանդամություն ունեցող անձանց հարցերի հանձնաժողովի նիստերին մասին՝ մինչև 2019 թվականը ներառյալ: Արարատի մարզում գենդերային հարցերով հանձնաժողովի կազմը վերջին անգամ վերանայվել է 2021 թվականի մայիսին՝ ներառելով մեկ հասարակական կազմակերպություն: Նիստերի մասին տեղեկություններ Արարատի մարզպետարանի կայքում հրապարակված չեն. ի պատասխան հարցմանը, մարզպետարանը նշել է, որ գենդերային հարցերով հանձնաժողովը իրականացնում է տարեկան չորս նիստ, իսկ հաշմանդամության հարցերով հանձնաժողովը՝ տարեկան վեց նիստ: Հետազոտության մասնակից՝ հաշմանդամների հարցերով զբաղվող ԶՀԿ-ները նշում են մարզպետարաններին կից համապատասխան հանձնաժողովների մասին, սակայն տարբեր գնահատականներ են տալիս դրանց գործունեությունը՝ նշելով, որ առավել հաճախ դրանք չեն գործում, կամ գործում են, սակայն արդյունավետ չեն ծառայում առկա խնդիրների լուծմանը:

«Իրականում հավաքվում են, հաշվետվություն ներկայացնում: ...Ես երկար ժամանակ Լոռիի հանձնաժողովում էի, ինձ չհաջողվեց բերել էն դաշտ, որ խնդիրները քննարկվեն: Թեկույ առօրյա, կամ օրենք քննարկվի: Իրապեկման կոմպոնենտը գնում էր՝ ով ինչ է անում, կարայիր գնայիր նստեիր ու լսեիր մարզպետարանը պետության կողմից պատվիրակված ծրագրերը, թվային ցուցանիշները՝ մարդի կտրվածքում» (ԶՀԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԲ):

Որոշ մարզպետարաններ ձևավորվել են նաև ԶՀԿ-ների մասնակցությամբ այլ խորհուրդներ և հանձնաժողովներ: Օրինակ, Արարատի մարզպետարանը նշել է տարածքային սոցիալական ծառայությունների կից սոցիալական համագործակցության համակարգող խորհուրդների գործունեության մասին: Արմավիրի մարզում 2018 թվականին ստեղծվել են չորս խորհրդակցական մարմիններ՝ կրթության, մշակույթի, սպորտի և երիտասարդության հարցերի խորհուրդներ¹¹⁷: Այս խորհուրդների հանդիպումների, նիստերի մասին կրկին տեղեկություններ չկան: Մարզպետարանի՝ հարցման պատասխան նամակում նշվել է, որ այդ խորհուրդների «առանձին ներկայացուցիչների հետ իրականացվել են հանդիպումներ»: Շիրակի մարզպետարանի գրության համաձայն՝ 2021 թվականի մարտին ձևավորվել են իրավապաշտպանության, հաշմանդամություն ունեցող անձանց և առողջապահության, երիտասարդական և կրթամշակութային, սոցիալական, աշխատանքի զբաղվածության և համայնքային զարգացման, գյուղատնտեսության և բնապահպանության հարցերի շուրջ չորս աշխատանքային խմբեր, կայացել են մի շարք հանդիպումներ այդ խմբերի հետ: Այս խմբերի հավաքագրման, կազմի ու հանդիպումների վերաբերյալ մարզպետարանի կայքում որևէ հայտարարություն, նորություն կամ այլ բաց տեղեկություն չհաջողվեց գտնել:

¹¹⁵ ՀՀ վարչապետի որոշումը հաշմանդամություն ունեցող անձանց հարցերով զբաղվող ազգային հանձնաժողով ստեղծելու, ազգային հանձնաժողովի աշխատակարգն ու անհատական կազմը հաստատելու և ՀՀ վարչապետի 2006 թվականի հոկտեմբերի 10-ի N 747-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին, 25.02.2008, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=148004>

¹¹⁶ ՀՀ Սյունիքի մարզպետարանի հաշմանդամություն ունեցող անձանց հարցերով զբաղվող մարզային հանձնաժողովի կազմ, 26.11.2019, <http://syunik.mtd.am/files/docs/44183.pdf>; ՀՀ Սյունիքի մարզպետարանում գենդերային հարցերով զբաղվող մշտական հանձնաժողովի կազմը, 19.11.2019, <http://syunik.mtd.am/files/docs/44013.pdf>

¹¹⁷ Հայաստանի Հանրապետության Արմավիրի մարզպետին կից խորհրդակցական մարմիններ ստեղծելու, դրանց անհատական կազմը հաստատելու և Հայաստանի Հանրապետության Արմավիրի մարզպետի 2007 թվականի հունվարի 18-ի N 08, Հայաստանի Հանրապետության Արմավիրի մարզպետի 2007 թվականի փետրվարի 7-ի N 35 և Հայաստանի Հանրապետության Արմավիրի մարզպետի 2014 թվականի մարտի 28-ի N 69-Ա որոշումները ուժը կորցրած ճանաչելու մասին, 23.10.2018, <http://armavir.mtd.am/files/docs/37151.pdf>

4.4 Բազմաշահառու աշխատանքային խմբեր և մարմիններ

Քաղաքականության մշակման ու իրականացման գործընթացում մասնակցության գործունեխանիզմ կարելի է համարել նաև համատեղ աշխատանքային խմբերը, որոնք ստեղծվում են կոնկրետ իրավական նախագծերի կամ ռազմավարական ծրագրերի շուրջ: Ի տարբերություն հասարակական խորհուրդների՝ այս խմբերում քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների մասնակցությունն ավելի նշանակալի է լինում, քանի որ դրանք ապահովում են տեղեկատվության տրամադրումից և խորհրդակցությունից անցում դեպի համագործակցություն և ակտիվ ներգրավվածություն: Նման խմբերը, որպես կանոն, ձևավորվել են ոլորտային որևէ խնդրի կամ միջազգային նախաձեռնությունների իրականացման շուրջ:

Այսպես, 2018 թվականի հունիսին ստեղծվեց ՀՀ վարչապետին առնչվող ընտրական օրենսդրության բարեփոխումների հանձնաժողովը, որի կազմում ներառվեցին ԶԿ-ներ և ընտրական գործընթացների փորձագետներ:¹¹⁸ 2019 թվականին ընտրական բարեփոխումների շուրջ ստեղծված ԱԺ աշխատանքային խումբը խորհրդակցական ծայնի իրավունքով հրավիրեց ոլորտում մասնագիտացված ԶԿ-ների ներկայացուցիչներին մասնակցել իր աշխատանքներին: Միջազգային նախաձեռնությունների շրջանակներում մասնակցային գործելակերպի պարտավորությունն ապահովելու նպատակով բազմաշահառու աշխատանքային խմբեր են ստեղծվել «Բաց կառավարման գործընկերության» նախաձեռնության¹¹⁹, «Արդյունահանող ճյուղերի թափանցիկության»¹²⁰, Կայուն զարգացման նպատակների շրջանակներում, թեև դրանք ոչ միշտ են ակտիվ գործունեություն ծավալել:

2005 թվականից Արդարադատության նախարարությանը կից գործում է Քրեակատարողական հաստատությունների մոնիտորինգի խումբը¹²¹, որի նպատակն է հասարակական վերահսկողություն իրականացնել քրեակատարողական հիմնարկներում և մարմիններում: 2020 թվականին խմբի գործունեության կարգը փոխվեց, և նախարարի փոխարեն այսուհետ խմբի կազմը որոշվում է հենց խմբի անդամների կողմից¹²²: 2017 և 2018 թվականից մոնիտորինգային խմբեր են գործում նաև հոգեկան առողջության խնդիրներ ունեցող անձանց բուժման և խնամքի ծառայություններ մատուցող հաստատությունների¹²³ և երեխաներին, տարեցներին և հաշմանդամություն ունեցող անձանց խնամքի ծառայություններ մատուցող հաստատությունների¹²⁴ աշխատանքի վերահսկման նպատակով: Դատելով այս խմբերի հրապարակումներից ու զեկույցներից՝ բոլոր երեք դիտորդական խմբերն էլ ակտիվ գործունեություն են ծավալում և բաց սկզբունքով են իրականացնում անդամագրումը: Միևնույն ժամանակ, այս խմբերը գործում են հասարակական հիմունքներով, և այցերի համար անհրաժեշտ ծախսերը փորձում հայթայթել տարբեր դրամաշնորհային ծրագրերի օգնությամբ:

Մասնագիտական կրթության ոլորտում գործում է մասնագիտական կրթության և ուսուցման զարգացման ազգային խորհուրդը, որ ստեղծվել է վարչապետի որոշման համաձայն և բացի

¹¹⁸ ՀՀ վարչապետի N 790-Ա որոշումը ՀՀ վարչապետին առնչվող ընտրական օրենսդրության բարեփոխումների հանձնաժողով ստեղծելու մասին, 19.06.2018, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=123197>

¹¹⁹ ՀՀ վարչապետի N 983-Ա որոշումը համակարգող նշանակելու և աշխատանքային խումբ ստեղծելու մասին, 19.07.2019, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=132899>

¹²⁰ ԱԶԹՆ բազմաշահառու խումբը, Հայաստանի Հանրապետության կառավարություն, <https://www.gov.am/am/eitimsq/>

¹²¹ ՀՀ արդարադատության նախարարության քրեակատարողական հիմնարկներում և մարմիններում հասարակական վերահսկողություն իրականացնող հասարակական դիտորդների խումբ, <http://www.pmq.am/>

¹²² ՀՀ արդարադատության նախարարի N 126-Ն հրամանը արդարադատության նախարարության քրեակատարողական հիմնարկներում և մարմիններում հասարակական վերահսկողություն իրականացնող հասարակական դիտորդների խմբի ձևավորման և հասարակական վերահսկողության իրականացման կարգը սահմանելու և ՀՀ արդարադատության նախարարի 2005 թվականի նոյեմբերի 18-ի թիվ ԶՀ-66-Ն հրամանն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին, 20.03.2020, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=140628>

¹²³ ՀՀ առողջապահության նախարարի N 3757-Ա հրամանը Հայաստանի Հանրապետությունում հոգեկան առողջության խնդիրներ ունեցող անձանց պետական աջակցության շրջանակներում բուժման և խնամքի ծառայություններ մատուցող բժշկական օգնություն և սպասարկում իրականացնող կազմակերպություններում մշտադիտարկում իրականացնող հասարակական դիտորդական խումբ ձևավորելու և աշխատանքները կազմակերպելու կարգը հաստատելու մասին, 28.12.2017, <https://www.moh.am/images/legal-106.pdf>

¹²⁴ ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարի 112-Ա/1 հրամանը Հայաստանի Հանրապետության աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության ենթակայության՝ երեխաներին, տարեցներին և հաշմանդամություն ունեցող անձանց խնամքի ծառայություններ մատուցող պետական ոչ առևտրային կազմակերպություններում մշտադիտարկում իրականացնելու նպատակով հասարակական դիտորդական խումբ ձևավորելու և աշխատանքները կազմակերպելու կարգը հաստատելու մասին, 16.10.2018, <https://www.mlsa.am/wp-content/uploads/2017/05/112-A-1-hraman.pdf>

պետական գերատեսչություններից ներառում է նաև արհեստակցական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներին¹²⁵:

Հետազոտության ընթացքում առաջարկներ են հնչել վճարովի հիմունքներով փորձագիտական խմբերի, think-tank-երի ձևավորման վերաբերյալ, որոնք կարող են գործել յուրաքանչյուր գերատեսչությանը կից և աջակցել տվյալ գերատեսչությանը քաղաքականությունների մշակման և իրականացման գործընթացում: Ընդ որում, կարծիք կա, որ այս կառույցի դերում կարող է հանդես գալ նաև հասարակական խորհուրդը՝ համապատասխան փորձագիտական պահանջներին բավարարելու և աշխատանքի ձևաչափը փոխելու դեպքում:

«Եթե մենք ուզում ենք իրականում ինչ-որ բան լինի, պետք է ունենանք լուրջ փորձագիտական խումբ, որը որ փողով կարող է լինի, թե կամավոր, չգիտեն, բայց պետք է մի լուրջ փորձագիտական խումբ, 7-ից 12 հոգի տարբեր ոլորտի մասնագետներ, որոնք ունենա խնդիր իրենց վրա դրված, որ ցանկացած որոշում, որ վերաբերում է էս ոլորտին, նախ իրենց հետ հաղորդակցվի, ու իրենք տան լուրջ մասնագիտական գնահատական դրա վերաբերյալ» (ԶԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԲ):

Փորձագիտական աջակցության կարիքը բխում է նախագծերի վաղ փուլերում մասնագիտական քննարկման անհրաժեշտությունից: ԶԿ-ները որպես հիմնավորում են ներկայացնում օրինագծեր, որոնք մշակվել են առանց մասնագետների հետ խորհրդակցելու և հետագայում մեծ ջանք են պահանջել բազմաթիվ քննարկումների ու ջատագովության արշավների միջոցով փոփոխելու, վերանայելու կամ չեղարկելու ուղղությամբ: Շատ խնդիրներից կարելի էր խուսափել, եթե նախնական փուլում քննարկում կազմակերպվեր ոլորտային ԶԿ-ների կամ առանձին մասնագետների հետ, որը կօգներ հասկանալ կարգավորման հիմքում ընկած խնդիրները, միջազգային և տեղական պրակտիկան:

«Մենք չպիտի նմանվենք կառավարության, կառավարությունում նստած են հիմնականում մարդիկ, որ բան չեն հասկանում ու որոշումներ են կայացնում առանց մասնագետների հետ քննարկելու: ... Մասնագետները աշխատում են ուրիշ տեղերում, համաձայն չեն ձրի գալ աշխատել, ոչ էլ ուզում են գնան կառավարություն աշխատել: Դրա համար ստացվում է, որ որոշումները կայացնում են կիսատ-պռատ մասնագետները» (ԶԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԲ):

«Պիտի այդ ուղղությամբ գնանք, որ ոչ թե քաղհասարակությունը իրենով մասնակցի տարբեր բաների մեջ, այլ լինի շատ թիրախավորված փորձագիտական (ներդրում): Կարող է ինչ-որ խմբի, գերատեսչության խորհրդի քննարկմանը մասնակցի 2-3 ներկայացուցիչ, բայց դա լինի շատ պրոֆեսիոնալ, էն մարդիկ, որոնք էլ ոլորտում աշխատել են և ունեն ներդրման հնարավորություն» (ԶԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԲ):

Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ նմանատիպ փորձագիտական կառույցները պահանջված են քաղաքականության մշակման գործընթացում և կարող են արդյունավետ ինստիտուցիոնալ հարթակ լինել՝ ծառայելով մասնակցային և փաստափոխ երկուստեքի ընդունմանը:

Այսպիսով, խորհրդակցական մարմինները մասնակցության ապահովման անհրաժեշտ հարթակ են և նպաստում են պետություն-քաղաքացիական հասարակություն համագործակցության կայացմանը: Մասնակցության այս ձևաչափը հատկապես արդյունավետ է կոնկրետ ոլորտների կամ քաղաքականությունների շուրջ համախմբված համատեղ աշխատանքային խմբերի դեպքում: Միաժամանակ, այս մեխանիզմը լիարժեք չի կիրառվում պետական մարմինների կողմից՝ սկսած նիստերի սահմանված պարբերականության ապահովումից մինչև ԶԿ-ների ներդրումների և փորձագիտության գործուն օգտագործումը:

5. Մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքը տեղական մակարդակով հանրային մասնակցության մի շարք հնարավորություններ է ընձեռում: Ըստ օրենքի՝ համայնքի բնակիչներն, առանց խտրականության, տեղեկացվում են տեղական ինքնակառավարման մարմնի (ՏԻՄ) գործունեության մասին և կարող են ուղղակի կամ անուղղակի ներգործություն ունենալ ՏԻՄ որոշումների վրա՝ ինչպես անձամբ, այնպես էլ հասարակական միավորումների և

¹²⁵ ՀՀ վարչապետի N 1012-Ա որոշումը մասնագիտական կրթության և ուսուցման զարգացման ազգային խորհուրդ ստեղծելու և ՀՀ վարչապետի 2007 թվականի նոյեմբերի 21-ի N 814-Ա որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին, 11.12.2008, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=148802>

քաղաքացիական նախաձեռնությունների միջոցով¹²⁶: Համայնքի ավագանու նիստերը հրապարակային են, իսկ 3000 և ավելի բնակիչ ունեցող համայնքներում դրանք պետք է հեռարձակվեն առցանց՝ համայնքի պաշտոնական կայքում: Համայնքի բնակիչները, համապատասխան քանակով ստորագրություններ ներկայացնելու դեպքում, կարող են հանդես գալ նիստի օրակարգում հարց ընդգրկելու նախաձեռնությամբ¹²⁷:

Համայնքի ղեկավարի պարտականությունների մեջ է մտնում տեղական ինքնակառավարման առնչվող օրենսդրական և ենթաօրենսդրական կարևորագույն նախաձեռնությունների և նախագծերի, մասնավորապես՝ համայնքի զարգացման ծրագրերի և տարեկան բյուջեի, համայնքի կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների ոլորտներում համայնքի ավագանու և ղեկավարի որոշումների և այլ ոլորտներում հանրային լուսմների կամ քննարկումների կազմակերպումը¹²⁸: Բացի այդ, հնգամյա զարգացման ծրագրի կամ տարեկան բյուջեի կառավարման գործընթացներում համայնքի բնակիչների մասնակցությունն ապահովելու համար համայնքի ղեկավարի առաջարկությամբ և համայնքի ավագանու որոշմամբ ձևավորվում է համայնքի ղեկավարին կից խորհրդակցական մարմին, որի կազմում կարող են ներգրավվել փորձագետներ, բնակիչներ, այլ շահագրգիռ անձինք, իսկ մինչև ավագանու նիստին ներկայացնելը այդ փաստաթղթի վերաբերյալ կազմակերպվում են հանրային բաց լուսմներ կամ քննարկումներ¹²⁹: Հանրային լուսմների պահանջ է սահմանված նաև համայնքին տրվող սուբվենցիոն հայտերի ներկայացման դեպքում՝ ըստ 2019 թվականին կառավարության կողմից հաստատված կարգի, սուբվենցիոն հայտի փաթեթում պետք է ներկայացված լինի հանրային լուսմների արձանագրությունը¹³⁰:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի վերջին փոփոխությունների համաձայն՝ 2022 թվականից բոլոր համայնքները պաշտոնական համացանցային կայք կունենան (ներկայումս կայքի առկայությունը պարտադիր է 3000 և ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների համար): Ի թիվս այլ տեղեկությունների, պաշտոնական կայքը պետք է ներառի համայնքին վերաբերող օրենսդրական և ենթաօրենսդրական նախաձեռնությունների և նախագծերի մասին տեղեկատվությունը, համայնքում բնակիչների հետ հանդիպումների, հանրային լուսմների և քննարկումների նյութերը, անցկացման վայրը և ժամը, համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի որոշումների, ինչպես նաև այլ փաստաթղթերի վերաբերյալ անցկացված հանրային լուսմների և քննարկումների արդյունքները, համայնքում տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցության հետ կապված կարգերը և այլն: Համայնքային կայքերի աշխատանքը ապահովված է համայնքային կառավարման տեղեկատվական համակարգի միջոցով, որը ստեղծվել է «Տեղեկատվական համակարգերի զարգացման և վերապատրաստման կենտրոն» ՀԿ-ի կողմից՝ ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության նախաձեռնությամբ:

Սահմանադրությամբ և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով ամրագրված է համայնքային նշանակության հանրային հարցերը տեղական հանրաքվեի միջոցով լուծելու հնարավորություն: Սակայն, ըստ փորձագետների տրամադրած տվյալների, գործնականում նման հանրաքվեներ չեն կազմակերպվել համայնքների կողմից: Տեղական հանրաքվեի միակ նախադեպը եղել է 2015 թվականի մայիսին, կառավարության որոշմամբ՝ Սյունիքի, Տավուշի և Լոռիի մի քանի համայնքների խոշորացման վերաբերյալ բնակչության կարծիքը հարցնելու համար¹³¹:

Չնայած օրենքով սահմանված և տեղեկատվական համակարգերի ու բազմաթիվ ծրագրերի միջոցով ընձեռնված հնարավորություններին՝ տեղական մակարդակում համայնքի բնակչության

¹²⁶ ՀՀ օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին», 07.05.2002, խմբ. 16.12.2016, հոդված 11, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=153407>

¹²⁷ Նույնը, հոդված 14-16

¹²⁸ Նույնը, հոդված 37

¹²⁹ ՀՀ օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին», 07.05.2002, խմբ. 16.12.2016, հոդված 84, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=153407>

¹³⁰ Հայաստանի Հանրապետության պետական տարեկան բյուջեներով նախատեսված սուբվենցիաներից բացի Հայաստանի Հանրապետության համայնքների տնտեսական և սոցիալական ենթակառուցվածքների զարգացման ուղղված սուբվենցիայի հայտի մշակման, ներկայացման, քննարկման և հաստատման կարգ, ՀՀ կառավարության 2019 թվականի հունվարի 31-ի N 62-Ն որոշման Հավելված N 1, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=128112>

¹³¹ 2015թ. մայիսի 17-ի Լոռի, Սյունիք և Տավուշ մարզերի մի շարք համայնքների տեղական հանրաքվեներ, ՀՀ կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով, <https://www.elections.am/Referendum/LocalReferendum>

մասնակցությունը, փորձագետների և տարբեր հետազոտությունների գնահատմամբ, դեռևս ցածր մակարդակի վրա է: Մասնակցության մակարդակը հաճախ կախված է համայնքում առկա քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների գործունեությունից, միջազգային կառույցների կողմից իրականացված ծրագրերից, ինչպես նաև համայնքապետի անձնական մոտեցումից:

«Շատ կախված է, թե որ համայնքն է, քաղհասարակությունը այնտեղ քանի տարի է աշխատել և ինչպես: Լրիվ իրարից տարբերվում են: ...Եթե վերցնում եք մարպերով՝ Լոռիում ավելի բարվոք վիճակ է, քան Գեղարքունիքի որոշ շրջաններում, որտեղ մարդը չգիտի, որ իրավունքն ունի իմանալ իր բյուջեն ինչքան ա, մի հատ էլ մտածում է, որ հարցնի՝ կասեն գործ տվող է: Իրենք կամ չգիտեն, կամ գիտեն, բայց չգիտեն ինչպես դա ասել, բարձրաձայնել» (ԲՀԿ ներկայացուցիչ, ՖիսԲ):

Որոշ ծրագրերի շրջանակներում հաջողվել է ակտիվ նախաձեռնող և կամ երիտասարդական խմբեր կազմել, սակայն դրանց գործունեությունը հաճախ ժամանակավոր և հատվածային բնույթ է կրում, և համայնքներում քաղաքացիական ակտիվությունը դեռևս մշակույթ չի դարձել: Ինչ վերաբերում է Նոր տեխնոլոգիաների օգտագործմանը, փորձագետների կարծիքները և կայքերի ուսումնասիրումը թույլ է տալիս ենթադրել, որ համայնքային կայքերն օգտագործվում են գերազանցապես տեղեկատվություն ստանալու համար, մինչդեռ մասնակցության համար կայքում նախատեսված գործիքները (առաջարկների և մեկնաբանությունների հարթակները, առցանց դիմումի հնարավորությունը և խնդիրների քարտեզագրումը) հազվադեպ են օգտագործվում:

2019 թվականին Երևանի քաղաքապետարանը ստեղծեց «Ակտիվ քաղաքացի» հարթակը, որտեղ քաղաքացիները կարող են առաջարկներ ներկայացնել քաղաքն ավելի հարմարավետ, գրավիչ և բարեկարգ դարձնելու վերաբերյալ¹³²: Առավել շատ հավանություն ստացած առաջարկներն իրականացնելու համար տարեկան բյուջեից հատկացվել է 500 մլն դրամ¹³³: Երևանի քաղաքապետարանի նախաձեռնությունը մյուս համայնքներում տարածելու համար համայնքային կայքերում ավելացվել է «Մասնակցի՝ համայնքի զարգացմանը» բաժինը, որտեղ համայնքի բնակիչները, համակարգում գրանցվելու պայմանով, կարող են առաջարկներ ներկայացնել համայնքի զարգացման վերաբերյալ և աջակցել մյուս բնակիչների առաջարկներին: Սակայն այս հնարավորությունը հազվադեպ է օգտագործվում, քանի որ չկան հստակ մեխանիզմներ առաջարկների ընդունման և ֆինանսավորման վերաբերյալ:

Մասնակցային բյուջետավորման նախաձեռնությունն է իրականացվում նաև Համայնքների ֆինանսիստների միավորման «Քաղաքացիների ծայնն ու գործունեությունը Հայաստանի խոշորացված համայնքներում» Եվրամիության կողմից ֆինանսավորվող ծրագրի շրջանակում: Այս ծրագրով խոշորացված համայնքներում միջոցներ են տրամադրվում բնակիչների ընտրությամբ համայնքային որևէ խնդիր հասցեագրելու համար¹³⁴: Ծրագիրը հաստատվում է ավագանու որոշմամբ, և գումարը տրամադրվում է համայնքին՝ համապատասխան ծախսերը կատարելու համար: Ակնկալվում է, որ այս փորձառությունը կարող է հիմք դառնալ հետագայում համայնքային բյուջեից «հանրային բյուջե» սկզբունքով հատկացումներ կատարելու համար:

Նոր տեխնոլոգիաների կիրառման մեկ այլ միջոց է կարճ հաղորդագրությունների (SMS) միջոցով իրականացվող համայնքային միկրոհարցումը: Այս գործիքը ստեղծվել է Բաց կառավարման գործընկերության ծրագրի հանձնառության շրջանակներում՝ ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագրերի աջակցությամբ, և փորձական սկզբունքով կիրառվել է հինգ համայնքում, այնուհետև ծրագրի աշխարհագրությունը ընդլայնվել է՝ ընդգրկելով ավելի քան 20 համայնք¹³⁵: Հարցման միջոցով քաղաքացիներին հնարավորություն է տրվում, օրինակ, առաջարկված համայնքային խնդիրներից ընտրել առաջնայինը: Սակայն գործիքը լայն կիրառում չստացավ համայնքներում՝ ըստ փորձագետների, համայնքապետարանների կողմից հետևողականության բացակայության և պատասխանների ցածր տոկոսի պատճառով:

¹³² Ակտիվ քաղաքացի, <https://activecitizen.yerevan.am/>

¹³³ Ակտիվ քաղաքացի. ինչպես են քաղաքացիները մասնակցում Երևանի զարգացմանը, Երևանի քաղաքապետարան, 28.10.2019, <https://www.yerevan.am/am/news/aktiv-k-aghak-ats-i-inch-pes-en-k-aghak-ats-inere-masnaks-owm-erewani-zargats-mane/>

¹³⁴ Դրամաշնորհային ծրագրի մեկնարկ Սարապատում «Քաղաքացիների ծայնն ու գործունեությունը Հայաստանի խոշորացված համայնքներում» ծրագրի շրջանակում <https://cfoa.am/activity/news/5f085c11e738f13394245d0c>

¹³⁵ Համայնքային միկրոհարցում. Մասնակցե՛ք Ձեր համայնքի որոշումների կայացմանը, <http://smspolling.org/>

Առհասարակ, կարելի է ասել, որ համայնքային մակարդակում **հաղորդակցության** տեսանկյունից անձնական շփումը դեռևս նախընտրելի է մնում տեխնոլոգիական լուծումների կիրառումից: Անգամ ինտերնետի հասանելիության պայմաններում և էլեկտրոնային դիմումների հնարավորության դեպքում համայնքի բնակիչները նախընտրում են անձամբ այցելել համայնքապետարան, իսկ առաջարկները ներկայացնում են անմիջապես համայնքապետարանի ներկայացուցիչներին:

«Ամենալավը «բեսերկայի» պրակտիկան է, համայնքապետարանի կողքը բեսերկայում նստում են, գյուղապետն անցնում է, ասում են հյը արի, փորձում են ինչ-որ հարցեր քննարկել, շատ լավ աշխատում է այդ տարբերակը, ամենաինստիտուցիոնալը էր ա» (ԹՅԿ ներկայացուցիչ, հարցապրույց)

Մարզկենտրոնների պաշտոնական կայքերի և հարցումների պատասխանների ուսումնասիրությունը ցույց տվեց, որ **համայնքապետին կից հասարակական խորհուրդները** հազվադեպ են ակտիվ գործունեություն ծավալում, կամ առնվազն այդ մասին բաց տեղեկատվություն հրապարակում կայքում: Այսպես, Վանաձորում 2019 թվականի ստեղծվել է երեք խորհրդակցական մարմին¹³⁶, սակայն տեղեկատվություն կա միայն համայնքի զարգացման հնգամյա ծրագրի և տարեկան բյուջեի կառավարման խորհրդակցական մարմնի երեք նիստերի մասին, որոնք կայացել են 2019 թվականին: Երեք խորհրդակցական մարմին է ստեղծվել նաև Կապանում՝ Երիտասարդական, հանրային և գեղարվեստական խորհուրդները, սակայն վերջին տարիների ընթացքում այդ խորհուրդները նիստեր չեն գումարել, թեև Երիտասարդական խորհուրդը որոշ նախաձեռնություններ է իրականացրել¹³⁷: Իջևան քաղաքում 2021 թվականի մայիսին ստեղծվել է համայնքի ղեկավարին կից գեղարվեստական խորհուրդ՝ համայնքի տարածքում մշակութային, գեղագիտական արժեք ներկայացնող կառույցների, հուշակոթողների նախագծերի, քանդակների վերաբերյալ քննարկումներ անցկացնելու, եզրակացություններ տալու նպատակով¹³⁸: Մյուս մարզկենտրոններում առնվազն վերջին հինգ տարիներին որևէ խորհրդի գործունեության վերաբերյալ տեղեկատվություն չի գտնվել: Ինչ վերաբերում է Երևանի քաղաքապետարանին, ապա Երևանի ավագանու դեռևս 2013 թվականի որոշման համաձայն ստեղծվել են քաղաքապետին կից՝ թվով վեց խորհուրդ, սակայն 2019 թվականի ավագանու որոշմամբ այդ խորհրդակցական մարմինների քանակն ընդլայնվել է՝ դառնալով տասնմեկ¹³⁹: Այս տասնմեկ խորհուրդներից, ըստ քաղաքապետարանի կողմից ուղարկված նամակի, ներկայումս գործում են հինգը, ներառյալ՝ քաղաքաշինական, Երիտասարդական, սոցիալական պաշտպանության, սոցիալական աջակցության տրամադրման և համայնքի զարգացման հնգամյա ծրագրի և տարեկան բյուջեի կառավարման խորհուրդները, իսկ մյուսները ձևավորման ընթացքում են:

Համայնքներում կազմակերպվող **հանրային քննարկումները** առավել հաճախ վերաբերում են շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման գործընթացին, ինչպես նաև համայնքի բյուջեի ու հնգամյա զարգացման ծրագրի մշակմանը: Թեև այս քննարկումները պարտադիր բնույթ ունեն, դրանք ոչ միշտ են բովանդակային լինում, իսկ դրանց մասին տեղեկատվությունը ոչ միշտ է հրապարակվում համայնքային կայքերում: Մարզկենտրոնների կայքերի «Հանրային քննարկումներ» բաժնի ուսումնասիրությունը ցույց տվեց, որ տասը մարզկենտրոնից միայն երեքն են հանրային քննարկումների մասին տեղեկատվություն տեղադրում այդ բաժնում, իսկ Գյումրիի և Վանաձորի համայնքապետարանները կայքում չունեն նման բաժին: Այնուամենայնիվ, այս քաղաքներում ևս հաճախ են տեղի ունենում քննարկումներ, մասնավորապես շինարարական նախագծերի, համայնքային ծրագրերի, բյուջեի վերաբերյալ: Օրինակ, Վանաձորի քաղաքապետարանի ուղարկած տեղեկատվության համաձայն, 2019-2020 թվականների ընթացքում իրականացվել են 12 հանրային քննարկում և լսումներ, որոնց մասնակցել է ընդհանուր առմամբ 243 հոգի: Երևանի քաղաքապետարանի կայքում 2021

¹³⁶ Վանաձոր համայնքի ավագանու որոշում N 129 վանաձոր համայնքի ղեկավարին կից, վանաձոր համայնքի տարածքում հասարակական կարգով գործող թվով 3 (երեք) խորհրդակցական մարմինների կազմը հաստատելու մասին, 18.10.2019, https://vanadzor.am/voroshum_129_2019/

¹³⁷ Լավագույն ավանդույթները շարունակվում են.«ԿԱՊԱՆՅԱՆ ՁԱՄԵՆ-2020», 16.02.2020, Սյունիքի մարզի Կապանի համայնքապետարան, <https://kapan.am/Pages/Home/newsdetails.aspx?nID=1581>

¹³⁸ ՀՀ Տավուշի մարզի Իջևան համայնքի ղեկավարի որոշում N 333 Իջևան համայնքի ղեկավարին կից գեղարվեստական խորհուրդ ստեղծելու մասին, 17.05.2021, <http://www.ihevancity.am/Pages/DocFlow/?a=v6q=1F0B66B9-C3C7-473F-8259-D6F16CAD06C7>

¹³⁹ ՀՀ Երևան քաղաքի ավագանու N 46-Ն որոշումը Երևանի քաղաքապետին կից, Երևանի քաղաքային համայնքի տարածքում հասարակական կարգով գործող խորհրդակցական մարմինների քանակը, անվանումները, ձևավորման և գործունեության կարգը հաստատելու մասին, 10.09.2013, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=148849>

թվականի առաջին կիսամյակի ընթացքում հրապարակվել է հանրային քննարկումների վերաբերյալ 64 հայտարարություն, ընդ որում գրեթե բոլորը վերաբերում էին շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման հաշվետվության քննարկումներին, իսկ հայտարարություններից երկուսը 2020 թվականի բյուջեի և ծրագրի կատարման հաշվետվությունների նախատեսվող լուծումների և էլեկտրոնային եղանակով դրանց քննարկման մասին էին:

Հետազոտության մասնակից ԶՀԿ-ները նշում են, որ թեև կան առանձին դրական օրինակներ, համայնքի *խորհրդակցական մարմինները, հանրային քննարկումները հաճախ ձևական բնույթ են կրում*: Շատ անգամ քննարկումներին ներգրավում են համայնքի ղեկավարի, համայնքային ծառայողների բարեկամներին և մտերիներին, համայնքային հիմնարկների աշխատակիցներին՝ օրենքի դրույթի իրագործումն ապահովելու համար: Խնդիր է նաև, թե ինչ ներդրում կարող է ունենալ համայնքի բնակիչը համայնքային բյուջեի քննարկումներին, քանի որ հաճախ բնակիչները խոսում են անձնական խնդիրների մասին: Բացի այդ, համայնքային բյուջեները հիմնականում այնքան սահմանափակ են, որ հնարավորություն չեն տալիս մինիմալ նախատեսված ծախսերից զատ ըստ համայնքի բնակիչների առաջարկի այլ ծախսեր կատարել, ուստի մասնակցության մոտիվացիան նվազում է:

Որպես տեղական մակարդակում մասնակցության ինստիտուտի կայացման խոչընդոտ՝ տարբեր պատճառներ են նշվում հետազոտության մասնակիցների կողմից, ներառյալ համայնքի ղեկավարի *քաղաքական կամքի բացակայությունը, ավագանու ինստիտուտի թերկայացածությունը, բնակիչների իրազեկման ու մոտիվացիայի պակասը, երկուստեք կարողությունների պակասը*:

«Չեմ տեսնում քաղաքական կամքը, որ քաղաքացիներին սիստեմատիկ կերպով ներգրավեն որոշումների կայացման մեր ՏԻՄ-երը: Չեմ համարում, որ ֆեյսբուքով ինչ-որ ինֆորմացիա են դնում, դառնում են թափանցիկ և հաշվետու և ժողովրդավար: Ժողովրդավար չեն դառնում, քանի որ մասնակցությունը դա երկկողմանի պրոցես է» (միջապգային կապմակերպության ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

Միաժամանակ կարելի է նկատել, որ համայնքապետարանները հիմնականում *բաց են ԶՀԿ-ների հետ համագործակցության համար*: Հատկապես ազգային մակարդակով աշխատող ԶՀԿ-ները խոչընդոտներ չեն նկատել համայնքներում տարբեր ծրագրերի իրականացման գործընթացում, նշում են նաև ՏԻՄ կողմից աջակցության պատրաստակամության մասին:

«Տարբեր տեղերում երիտասարդական կենտրոններ ունենք, շատ լավ համագործակցել ենք թե՛ ՀԿ-ների, թե՛ ՏԻՄ-երի հետ: Տարածքը իրենք են տրամադրում, կոմունալները իրենք են տրամադրում, եթե փոքր խնդիր կլինի, օրինակ տրանսպորտի, միշտ աջակցում են:... Գնահատում են, որ կա էսպիսի ծրագրեր, որ երիտասարդները ակտիվ են, փորձում են ինչ-որ բան անել» (ԶՀԿ ներկայացուցիչ, ՖԻԶ):

Ինչպես նշվեց վերը, ԶՀԿ-ների գործունեությունը համայնքներում առանցքային նշանակություն ունի համայնքում բնակչության ակտիվության խթանման, մասնակցային կարողությունների զարգացման, առկա հարթակների օգտագործման առումով: Ուստի ԶՀԿ-ների միջոցով տեղական մակարդակում հանրային մասնակցության ինստիտուտի զարգացումը դիտվում է որպես առավել իրատեսական լուծում:

Այսպիսով, տեղական մակարդակում մասնակցության ապահովման հիմնական միջոցներն են անձնական հաղորդակցության միջոցով խնդիրների ու առաջարկների հավաքագրումը, համայնքային լուծումներն ու քննարկումները, որոշ դեպքերում՝ խորհրդակցական մարմինների գործունեությունը: Մասնակցության արդյունավետությանը խոչընդոտող հանգամանքները բազմաթիվ են՝ սկսած մասնակցային կառավարման համար քաղաքական կամքի բացակայությունից մինչև բնակիչների մոտիվացիայի ու մասնակցության հնարավորությունների մասին գիտելիքների պակասը: ԶՀԿ-ների առկայության և ակտիվության համայնքային մասնակցության մակարդակը, որպես կանոն, ավելի բարձր է լինում:

Համայնքների միավորման գործընթացը թեև չի եղել հետազոտության ուշադրության կենտրոնում, սակայն ենթադրաբար կարող է իր ազդեցությունը թողնել մասնակցային գործընթացների վրա՝ հաշվի առնելով խոշորացված համայնքներում անձնային հարաբերությունների ազդեցության նվազման, ավելի ֆորմալ կառուցակարգերի գործառնության, համայնքի կենտրոնից հեռու գտնվող բնակավայրերի բնակչության՝ համայնքային միջոցառումներին մասնակցության դժվարության, ինչպես նաև այլ հնարավոր

գործոնները: Այնուամենայնիվ, խոշորացման գործընթացի ավարտից հետո տեղական մակարդակում մասնակցության պատկերը հավանաբար կփոփոխվի և կարող է լրացուցիչ ուսումնասիրության առարկա դառնալ:

6. խոցելի խմբերի ներառումը

ՀՀ Սահմանադրության 29-րդ հոդվածի համաձայն՝ արգելվում է խտրականությունը սեռի, ռասայի, մաշկի գույնի, էթնիկ կամ սոցիալական ծագման, գենետիկական հատկանիշների, լեզվի, կրոնի, աշխարհայացքի, քաղաքական կամ այլ հայացքների, ազգային փոքրամասնությանը պատկանելու, հաշմանդամության, տարիքի և այլ անձնական կամ սոցիալական հատկանիշների հիման վրա: «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքը որևէ հատուկ դրույթ չի պարունակում հանրային քննարկումների ընթացքում խոցելի խմբերի մասնակցության վերաբերյալ: 2018 թվականի կառավարության որոշմամբ հաստատված հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգում նշված է, որ ցանկացած ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձ կարող է մասնակցել հանրային քննարկումներին:

Միևնույն ժամանակ, միջազգային պայմանագրերի և ազգային օրենսդրության շրջանակներում պետությունը դրական պարտավորություններ է ստանձնել որոշակի խմբերի մասնակցության համար համապատասխան պայմանների ստեղծման ուղղությամբ: Այսպես, «Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների մասին» կոնվենցիան նախատեսում է, որ պետությունը, բացի հավասար հնարավորություններ տրամադրելուց, պետք է ակտիվորեն նպաստի «այնպիսի մթնոլորտի ստեղծմանը, որում հաշմանդամություն ունեցող անձինք առանց խտրականության և մյուսների հետ հավասար հիմունքներով կկարողանան արդյունավետ ու լիարժեք կերպով մասնակցություն ունենալ հանրային գործերի կառավարմանը», ինչպես նաև խրախուսի նրանց մասնակցությունը հանրային գործերում: Հաշմանդամություն ունեցող անձանց լիակատար մասնակցության հնարավորություն ընձեռելու նպատակով պետությունը պետք է ապահովի ֆիզիկական միջավայրի, փոխադրամիջոցների, տեղեկատվության և հաղորդակցության, ներառյալ էլեկտրոնային ծառայությունների մատչելիությունը¹⁴⁰: Նմանապես, անհրաժեշտ պայմաններ պետք է ստեղծվեն նաև ազգային փոքրամասնություններին պատկանող անձանց արդյունավետ մասնակցության համար¹⁴¹: Քաղաքական որոշումների կայացման գործընթացում քաղաքացիական մասնակցության վերաբերյալ եվրոպայի խորհրդի ուղեցույցը հատուկ ուշադրություն է դարձնում խտրականության բացառման և ներառականությանն սկզբունքին: Մասնավորապես, ուղեցույցի կետերից մեկում նշված է, որ պետական իշխանությունները պետք է ներդրումների հնարավորինս լայն շրջանակ ապահովեն, այդ թվում՝ մարզինալայցված, անապահով և խոցելի խմբերի մարդկանցից¹⁴²:

Կանանց և տղամարդկանց հավասար իրավունքների և հավասար հնարավորությունների ապահովումը հռչակող միջազգային նորմերի և սահմանադրական դրույթի գործնական քաղաքականության մաս դարձնելու նպատակով 2019 թվականին կառավարությունը հաստատել է գենդերային քաղաքականության իրականացման 2019-2023 թվականների ռազմավարությունը, որի գերակայություններից առաջինը վերաբերում է կառավարման ոլորտում և որոշումների ընդունման մակարդակում կանանց և տղամարդկանց հավասար մասնակցության ապահովմանը¹⁴³: 2021 թվականին ընդունվեց «Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների մասին» օրենքը, որի առանցքային դրույթներից է հաշմանդամություն ունեցող անձանց համար մյուսների հետ հավասար հիմունքներով հասարակական կյանքին լիարժեք ու արդյունավետ մասնակցելու մատչելի պայմանների և հնարավորությունների ապահովումը¹⁴⁴: 2019 թվականին Արդարադատության նախարարությունը քննարկման է

¹⁴⁰ «Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների մասին» կոնվենցիա,

<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=64762>

¹⁴¹ «Ազգային փոքրամասնությունների իրավունքների պաշտպանության մասին» շրջանակային կոնվենցիա,

<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=81178>

¹⁴² Guidelines for civil participation in political decision making (Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017 at the 1295th meeting of the Ministers' Deputies), Council of Europe,

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807509dd

¹⁴³ Հայաստանի Հանրապետությունում գենդերային քաղաքականության իրականացման 2019-2023 թվականների ռազմավարությունը, ՀՀ կառավարության 2019 թվականի սեպտեմբերի 19-ի N 1334-L որոշման Հավելված N 1,

https://www.arlis.am/Annexes/5/Lokal_2019N1334k.hav1.doc

¹⁴⁴ ՀՀ օրենքը «Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների մասին», 05.05.2021,

<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=152960>

Ներկայացրել «Ազգային փոքրամասնությունների մասին» և «Իրավահավասարության ապահովման մասին» օրենքների նախագծերը¹⁴⁵, որոնք ԶԶԿ-ների հետ բազմաթիվ քննարկումներ էին անցել: Այս օրինագծերի նպատակն էր միջազգային չափանիշներին համապատասխան կանոնակարգել և պաշտպանել իրավահավասարությունը և հավասար հնարավորությունները: Մասնավորապես, նախատեսվում է ստեղծել Ազգային փոքրամասնությունների պալատ, որտեղ ներկայացված կլինեն ազգային փոքրամասնությունների ներկայացուցիչները՝ ազգային փոքրամասնությունների իրավունքների իրականացմանը նպաստելու, իրավունքների իրականացման հետ կապված իրավիճակը և խնդիրները քննարկելու, խնդիրների լուծման վերաբերյալ առաջարկություններ պատրաստելու և դիրքորոշում հայտնելու նպատակով: «Իրավահավասարության ապահովման մասին» օրենքի նախագիծը սահմանում է խտրականության գաղափարը և դրա տարբեր դրսևորումները, իրավահավասարությունն ապահովող սուբյեկտներին՝ այն է, պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինները և դրանց պաշտոնատար անձինք, ինչպես նաև նախատեսում է Մարդու իրավունքների պաշտպանին առընթեր իրավահավասարության խորհրդի ստեղծում: Այս նախագծերը մինչ օրս չեն ընդունվել:

Հարցազրույցներին մասնակցած պետական մարմինների ներկայացուցիչները նշում են, որ բաց են բոլորի մասնակցության համար և անհրաժեշտության դեպքում *փորձում են ապահովել մասնակցության պայմանները հաշմանդամություն ունեցող մարդկանց համար*: Հաշմանդամություն ունեցող մարդկանց, ազգային փոքրամասնություններին, կրոնական միավորումներին վերաբերող օրինագծերի քննարկմանը ներգրավվել են համապատասխան խմբերի, նրանց իրավունքները պաշտպանող հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ: Միևնույն ժամանակ, այն դեպքում, երբ օրինագիծը չի վերաբերում որևէ խոցելի խմբի, հատուկ ջանք չի գործադրվում այդ խմբերի մասնակցությունն ապահովելու համար՝ ենթադրելով, որ ցանկության դեպքում բոլորն էլ կարող են մասնակցություն ունենալ:

«Իմ կարծիքով, պետական մարմնի համար հատուկ ջանքը այն է, որ հավասար պայմաններ ստեղծել բոլորի համար: [...] Չեմ հանդիպել, որ եղել է քննարկում, երբ եկել է խնդիր ունեցող մասնակից ու դժվարացել ենք ներգրավել» (պետական մարմնի ներկայացուցիչ):

Դատելով պետական մարմինների ներկայացուցիչների պատասխանից՝ խոցելի խմբերի ներգրավումը *կարևորվում է միայն հատուկ նրանց վերաբերող օրինագծերի քննարկման ժամանակ*, իսկ ցանկացած այլ դեպքերում դրսևորվում է ռեակտիվ վերաբերմունք՝ եթե օրինակ դիմում է հաշմանդամություն ունեցող անձ, որը հատուկ կարիքներ ունի քննարկմանը մասնակցելու համար (սուրդոթարգմանիչ, թեքահարթակ և այլն), այդ դեպքում ըստ հնարավորության փորձում են ստեղծել համապատասխան պայմանները: Քանի որ հաշմանդամություն ունեցող անձանց առնչվող օրինագծերը ԱՍՀՆ գործունեության տիրույթում են, այս նախարարությունը առավել ծանոթ է հաշմանդամություն ունեցողների խնդիրներին ու ավելի հաճախ է ապահովում համապատասխան պայմանները: ԿԳՄՍ նախարարությունն էլ ապահովել է հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքներով զբաղվող ԶԶԿ-ների մասնակցությունը ներառական կրթության հետ կապված քննարկումներում:

Հարկ է հաշվի առնել, սակայն, որ խոցելի խմբերի ներկայացուցիչները, ելնելով իրենց խոցելի կարգավիճակից և խտրականությանը բախվելու հավանականությունից, հաճախ մասնակցելու ավելի քիչ լծակներ, մոտիվացիա ու կարողություններ ունեցող անձիք են, ուստի կարող են դուրս մնալ ընդհանուր բնույթի հարցերի շուրջ հանրային քննարկումների գործընթացից՝ իրենց ներգրավելու հատուկ ջանքեր չգործադրելու դեպքում:

«Հատկապես եթե խոցելի խմբերի մասին ենք խոսում, իրենք չունեն եղ քաջությունը, որ մասնակցեն, ու մի հատ էլ ինչ-որ բան ասեն, իմ դիտարկումը դա է» (ԶԶԿ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

ԶԶԿ-ների հետ հարցազրույցների ընթացքում ևս կարծիք է հնչել, որ *պետական մարմինները հատուկ ուշադրության կամ ջանք չեն հատկացնում խոցելի խմբերի մասնակցությանը*, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ քննարկվող հարցը վերաբերում է անմիջականորեն այդ խմբերին: Այն դեպքերում, երբ համապատասխան խմբերի շահերը ներկայացված են ԶԶԿ-ների

¹⁴⁵ «Ազգային փոքրամասնությունների մասին», «Իրավահավասարության ապահովման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքների և հարակից օրենքների նախագծեր, քննարկվել է 15.07.2019 - 31.07.2019, Իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման փաստական կայք, <https://www.e-draft.am/projects/1801>

կողմից, ավելի մեծ է հանրային ակտիվությունը և ներկայացվածությունը որոշումների ընդունման գործընթացում: Օրինակ, ակտիվ են հաշմանդամություն ունեցող մարդկանց, երեխաների ու կանանց շահերը պաշտպանող ԶԳ-ները, որոնք իրենց ծայրը լսելի են դարձնում տարբեր քննարկումների ժամանակ: Միևնույն ժամանակ, անմիջականորեն խոցելի խմբի ներկայացուցիչները սահմանափակ մասնակցություն են ունենում պայմանավորված ֆիզիկական մատչելիության խնդիրներով, տեղեկատվության սահմանափակ հասանելիությամբ, ինչպես նաև երկուստեք կարողությունների պակասի պատճառով:

Ֆիզիկական մատչելիությունը դեռևս մեծ խնդիր է մնում տեղաշարժման խնդիրներ ունեցող մարդկանց համար: Թեև նախարարությունների դեպքում հիմնականում շենքերի մատչելիության հարցը լուծված է, խորհրդարանի, այլ պետական մարմինների, մարզպետարանների և համայնքապետարանների շենքերի, տրանսպորտային և մյուս ենթակառուցվածքների հարմարեցված չլինելը խոչընդոտում է միջոցառումներին, հանդիպումներին մասնակցելու հնարավորությունները:

Տեղեկատվության հասանելիության առումով խնդիր է մնում պաշտոնական կայքէջերի և տեղեկությունների մատչելիությունը տեսողական ու լսողական խնդիրներ ունեցող մարդկանց համար: Մատչելի չեն նաև իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական հարթակը, իրավական տեղեկատվական համակարգը, էլեկտրոնային հարցումների հարթակը և կամ որևէ այլ էլեկտրոնային հարթակ, որը պետական կառավարման կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների, հանրային քաղաքականության, որոշումների ու ռազմավարությունների վերաբերյալ տեղեկատվություն ստանալու կամ հետադարձ կապի հնարավորություն է տրամադրում քաղաքացիներին:

Առհասարակ Հայաստանում *հաշմանդամություն ունեցող մարդկանց համար տեղեկատվության մատչելիության ապահովումը մեծ խնդիր է դեռևս մնում*: Այս հարցը տարիներ շարունակ բարձրաձայնվում է նաև Մարդու իրավունքների պաշտպանի տարեկան հաղորդումներում¹⁴⁶: Մարդու իրավունքների պաշտպանի կայքում նախատեսված է ծայնային հաղորդակցության տարբերակ: Որոշ գերատեսչությունների, մասնավորապես ԱՍՀՆ և ԿԳՄՍ նախարարության կայքերում որոշ դեպքերում ապահովվում է սուրդոթարգմանությունը տեղեկատվական հոլովակներում, սակայն սա պարտադիր ու համատարած բնույթ չի կրում: Ինչ վերաբերում է պաշտոնական կայքերը տեսողական խնդիրներով մարդկանց հարմարեցնելուն, ինչպես նշել են մասնակիցները, այս գործընթացը բավականին ռեսուրսատար է, իսկ որակյալ և ստանդարտներին համապատասխան հարմարեցված կայքեր պատրաստելու համար պակասում է համապատասխան մասնագիտական կարողությունը¹⁴⁷: Ազգային փոքրամասնությունների համար տեղեկատվության հասանելիության և հաղորդակցության առումով խնդիր է լեզվական խոչընդոտը:

Մատչելիության հետ կապված խոչընդոտներից զատ՝ *խոցելի խմբերի հետ աշխատելու համար համապատասխան պատրաստվածություն և կարողություններ են պակասում*՝ այս խմբերի մարդկանց մասնակցությունը խթանելու, անկաշկանդ միջավայր ապահովելու, օգնելու ճիշտ ձևակերպել խոսքը, լսելու և ճիշտ արձագանքելու համար: Մյուս կողմից, կարողությունների զարգացման կարիք ունեն նաև հենց խոցելի խմբերի ներկայացուցիչները, և այս առումով ԶԳ-ները հաճախ կարևոր դերակատարություն ունեն:

«Բնականաբար, եղ խոցելի խմբի ներկայացուցիչը որ խոսի, հակիրճ չի ներկայացնի խնդիրը, կպատմի թե իր մոտ ինչ խնդիր է, ոչ թե օրենքի, կամ վերլուծության տեքստով: ... Իրենք չեն կարող մասնագիտորեն փորփրեն, հասկանան՝ խնդիրը որտեղ է ու ձևակերպեն: ... Գոնե մեր կապակերպությունը դա է անում՝ խնդիրը բացահայտեցինք, նայում ենք ինչ իրավական դաշտ գոյություն ունի» (ԶԳ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

¹⁴⁶ Մարդու իրավունքների պաշտպանի տարեկան հաղորդում 2020 թվականի ընթացքում
Հայաստանի Հանրապետության մարդու իրավունքների պաշտպանի գործունեության, մարդու իրավունքների 7 ազատությունների պաշտպանության վիճակի մասին, ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպան,
<https://ombuds.am/images/files/883f55af65e3c33553139031c7ac0ce6.pdf>

¹⁴⁷ Վեբ-բովանդակության մատչելիության մասին իրազեկվածությունը ՀՀ ՏՏ ոլորտի մասնագետների շրջանում,
«Հաշմանդամություն և ներառական զարգացում» հասարակական կազմակերպություն, Երևան 2018,
https://www.researchgate.net/publication/332528603_Veb-bovandakutyun_matceliutyun_masin_irazekvacutyun_HH_TT_olorti_masnaqetneri_srjanum_Web_Content_Accessibility_Awareness_A_monq_IT_specialists_in_Armenia_A_Sociological_Study

«Մենք հիմա փորձում ենք դրանով պահպանել, որ խոսացողը լինի խոցելի խմբի խոցված ներկայացուցիչը այլ ոչ թե ես՝ որպես ՀԿ: Ես կանգնեմ իրա մեջքին, բայց ինքը խոսի: [...] Իրենք կարիք ունեն կարողությունների կարգացման, ոգևորման, ոգեշնչվելու, խիզախություն տալու» (ԹՀԿ ներկայացուցիչ, հարցապրույց):

Միևնույն ժամանակ, *կանանց և երիտասարդների ներգրավման առումով ԹՀԿ ներկայացուցիչները հիմնականում խնդիր չեն տեսնում*, քանի որ այս խմբերը հաճախ ակտիվ մասնակցություն են ունենում պետական մարմինների հետ երկխոսությանը և քաղաքացիական նախաձեռնություններին: Հասարակական կյանքում երեխաների մասնակցության անհրաժեշտությունը դեռևս նոր ուրվագծվող ոլորտ է, և այս ուղղությամբ ևս հատուկ ջանքեր չեն գործադրվում պետության կողմից, բացառությամբ աշակերտական խորհուրդների, որոնց հետ աշխատում է ԿԳՄՍ նախարարությունը:

«Աշակերտների խորհուրդ կա ԿԳՄՍ-ում, ինձ թվում է բավականին աշխատող է, վերջերս էլ հանդիպում ունեին, այլուս մոտիվացված են ավելի շատ երեխաները, բնականաբար իրենք ավելի շատ օգտագործում են Էդ հնարավորությունը, ամենակտիվ երեխեքն են լինում դպրոցներից» (ԹՀԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԲ):

ԹՀԿ-ների ու միջազգային կառույցների կողմից կազմակերպվող՝ երեխաների մասնակցության ուղղված միջոցառումներին ոլորտային պետական մարմինները պատրաստակամությամբ մասնակցել են և ցուցաբերել հնարավոր աջակցությունը:

Խնդրահարույց է մնում *սեռական փոքրամասնությունները ներկայացնող խմբերի հանդեպ խտրական վերաբերմունքը* հասարակությունում և պաշտոնատար անձանց կողմից: Այս փոքրամասնությունների մասնակցության սահմանափակման վառ օրինակ էր 2019 թվականին Ազգային ժողովում ՄԱԿ-ի մարդու իրավունքների համընդհանուր պարբերական դիտարկման վերաբերյալ հանրային քննարկման ժամանակ տրանսգենդեր կնոջ ելույթի ընդհատումը և դրան հետևած հարձակումները¹⁴⁸:

Թեև խոցելի խմբերի ներառման ուղղությամբ գործադրված ջանքերը բավարար չեն՝ պետական մարմինները և ՏԻՄ-երը բաց են հաշմանդամություն ունեցող անձանց, սոցիալապես խոցելի խմբերի, երեխաների և կանանց շահերը պաշտպանող *ԹՀԿ-ների հետ համագործակցության* համար: Արդյունավետ համագործակցություն էր ձևավորվել պատերազմից տուժած անձանց օգնության բնագավառում:

«Պետք է ասեմ, որ մեր համագործակցությունը խոցելի խմբերի հետ կապված շատ լավ է, թե Սոցապ նախարարության, թե ՏԻՄ-երի հետ: Զուգից սկսած, հետպատերազմյան, մինչև հիմա շարունակում ենք դա, ընդ որում դա վերաբերում է ոչ միայն հոմոսեքսուալ օգնության բաշխման ոլորտում համագործակցություն, շատ լուրջ համագործակցություն է բոլոր մակարդակներում» (ԹՀԿ ներկայացուցիչ, ՖԽԲ):

«Պետությունը Էդբան խորը outreach չի անում, չգիտեմ իրա ռեսուրսը հերիքելու է թե չէ: Էդ առումով ՀԿ-ն, որ ոչ քաղաքականության մակարդակում, այլ ամենօրյա ռեժիմով աշխատում է Էդ խմբերի հետ, կարող են լինել Էդ գործիքը, որով ընդգրկվում են Էդ մարդիկ՝ իրենցից լսել, իրավիճակը հասկանալ, պատկերացնել իրենց խնդիրները, բայց միաժամանակ կոնկրետ ներգրավել» (միջազգային կազմակերպության ներկայացուցիչ):

Բացի ԹՀԿ-ներից, նշվում է նաև համայնքապետարանների, պատգամավորների, կառավարության ներկայացուցիչների կողմից առանձին խմբերին ու համայնքներին անդրադառնալու ու նրանց շահերը ներկայացնելու առումով միջևորդ ծառայելու կարևորությունը: Օրինակ, սահմանամերձ համայնքների ՏԻՄ-երը կարող են ներկայացնել այդ համայնքների բնակիչների շահերը այս կամ այն կարգավորման մշակման գործընթացում, ԱՍՀՆ-ն՝ սոցիալապես խոցելի խմբերի, հաշմանդամություն ունեցող անձանց, կանանց ու երեխաների շահերը, պատգամավորները՝ իրենց տարածքի կամ ազգային փոքրամասնությունների համայնքների և ցանկացած այլ խոցելի խմբի շահերը:

Որոշումների ընդունման գործընթացում ներգրավելուց զատ, կարևոր է նաև *խոցելի խմբերի շահերի ներառումը բուն որոշումների բովանդակության մեջ*: Իհարկե, ԹՀԿ-ները փորձում են հնարավորինս մատնացույց անել այս շահերի ներառման անհրաժեշտությունն ու համապատասխան առաջարկներ ներկայացնում, սակայն չկա որևէ փորձաքննության մեխանիզմ՝ օրինագծի ազդեցությունը այս կամ այն խմբի վրա գնահատելու տեսանկյունից:

¹⁴⁸ Նաիրա Չոհրաբյանի արձագանքը խտրական էր, Փիլք Արմենիա, 06.04.2019, <http://www.pinkarmenia.org/announce/na-upr/>

Օգտագործելով առկա ռեսուրսները՝ գործընկեր ԶԳ-ներին, փորձագետներին, հասարակական խորհուրդները, պետությունը կարող է ապահովել խոցելի խմբերի շահերի ներառումը իրավական նախագծերում:

Այսպիսով, թեև որոշում ընդունող պետական և տեղական մարմինները բաց են խոցելի խմբերի մասնակցության համար և համագործակցում են նրանց շահերը ներկայացնող ԶԳ-ների հետ, հազվադեպ են հատուկ ջանքեր գործադրվում այս խմբերի ներառման համար, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ քննարկվող քաղաքականությունը կամ օրինագիծը անմիջապես տվյալ խմբին է վերաբերում: Հաշմանդամություն ունեցող անձանց համար տեղեկատվության և ֆիզիկական մատչելիության պակասը, սեռական փոքրամասնությունների ներկայացուցիչների հանդեպ խտրականությունը և ընդհանուր առմամբ խոցելի խմբերի հետ հաղորդակցվելու կարողությունների պակասը զգալիորեն խոչընդոտում են որոշումների կայացման գործընթացում նրանց մասնակցության խրախուսմանը և ներառմանը:

ԴԵՊԵԻ ՈՒՍՈՒՄՆԱՍԻՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

1. Քաղաքացիական մասնակցությունը բնապահպանական ոլորտում

Ընդհանուր նկարագիր

Բնապահպանական ակտիվիզմի առաջին դրսևորումները Հայաստանում նկատելի էին դեռևս խորհրդային ժամանակներից: Մասնավորապես, 1980-ական թվականներին «Նաիրիտ» քիմիական գործարանի և Մեծամորի ատոմակայանի դեմ ուղղված շարժումների արդյունքում երկուսն էլ փակվեցին: 1990-ականներին առաջինը գրանցված հասարակական կազմակերպությունների շարքում իրավապաշտպան կազմակերպություններին հետ միասին բնապահպանական ՀԳ-ներն էին: Սակայն քաղաքացիական ակտիվությունը այդ տարիներին բավականին նվազ էր՝ առաջնահերթ այլ խնդիրներով պայմանավորված¹⁴⁹:

2005 թվականին մեծ թափ ստացավ SOS-Շիկահող շարժումը, որը միավորեց բազմաթիվ ՀԳ-ների, ակադեմիական և միջազգային կազմակերպությունների՝ Շիկահողի արգելոցի տարածքով մայրուղու կառուցման նախագծի դեմ: Այս շարժումը հաջողության հասավ և ոգեշնչման աղբյուր դարձավ հետագա նախաձեռնությունների համար:

Բնապահպանական ակտիվիզմը զարգացում ապրեց հատկապես 2010-ական թվականներին, երբ տարատեսակ քաղաքացիական շարժումներ ձևավորվեցին տարբեր խնդիրների շուրջ՝ սկսած քաղաքային այգիների ծառահատումից մինչև հանքարդյունաբերական խոշոր ծրագրերը: Քաղաքացիական նախաձեռնությունների հետ միասին այդ շարժումներում կարևոր դեր են խաղացել բնապահպանական հասարակական կազմակերպությունները: Հաջողության հասած շարժումներից, մասնավորապես, կարելի է նշել Թռչկանի ջրվեժի մոտ ՀԷԿ-ի կառուցման և Մաշտոցի պուրակում առևտրային տաղավարների տեղադրման դեմ ուղղված շարժումները: Միևնույն ժամանակ, հանքարդյունաբերական ծրագրերի դեմ ուղղված նախաձեռնությունները առավել հաճախ են անհաջողությունների հանդիպել: Սա կարելի է պայմանավորել այդ ոլորտում ներդրումների հետ կապված գումարների մեծ չափերով և բնակչության կողմից ոչ միանշանակ մոտեցումներով, քանի որ տեղի բնակչության շրջանում անմիջական սոցիալ-տնտեսական օգուտների (նոր աշխատատեղեր, սոցիալական ծրագրեր համայնքում և այլն) ակնկալիքները կարող են գերակշռել պոտենցիալ բնապահպանական վնասների մասին մտահոգությունները:

Բնապահպանության ոլորտում քաղաքացիական մասնակցության ապահովման համար կարևոր նշանակություն ունեցավ այն, որ Հայաստանը 2001 թվականին վավերացրեց «Շրջակա միջավայրի առնչությամբ տեղեկության, որոշումներ ընդունելուն հասարակության մասնակցության և արդարադատության մատչելիության մասին» կոնվենցիան, որը հայտնի է որպես Օրիուսի կոնվենցիա: Այս փաստաթղթի համաձայն՝ պետությունը պարտավորվում է շրջակա միջավայրի հետ կապված հարցերի վերաբերյալ պատշաճորեն, ժամանակին և

¹⁴⁹ Բնապահպանական ակտիվիզմի պատմական զարգացման և 2007-2012 թվականների շարժումների վերլուծության համար տե՛ս՝ «Քաղաքացիական հասարակությունը, զարգացումը և բնապահպանական ակտիվիզմը Հայաստանում», Արմինե Իշխանյան, Երևան 2013, <https://socioscope.am/archives/334>

արդյունավետ ձևով տեղեկացնել շահագրգիռ հասարակությանը, ապահովել հասարակության մասնակցությունը որոշումների ընդունման ամենավաղ փուլում և առավելագույնս հնարավոր չափով հաշվի առնել մասնակցության արդյունքները¹⁵⁰:

Օգտագործվող գործիքներ և հարթակներ

Ինչպես և մյուս նախարարությունները, Շրջակա միջավայրի նախարարությունը ձևավորել է նախարարին կից հասարակական խորհուրդ, որտեղ ներառված են ոլորտը ներկայացնող ակտիվ ԶՅԿ-ներ: Խորհրդի վերջին կազմը ձևավորվել է 2021 թվականին՝ ներկա նախարարի նախաձեռնությամբ¹⁵¹, մինչդեռ նախկին նախարարի օրոք խորհուրդը որևէ գործունեություն չի ունեցել, թեև ֆորմալ առումով այն առկա էր՝ 2018 թվականին ձևավորված կազմով (նշենք, որ խորհրդի առաջին կազմը ստեղծվել էր դեռևս 2014 թվականին):

Իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման հարթակը ևս օգտագործվում է Շրջակա միջավայրի նախարարության կողմից: Չեկույցը գրելու պահին նախարարության կողմից հրապարակվել է 194 նախագիծ՝ ինչպես օրենքների, այնպես էլ կառավարության որոշումների և դրանց փոփոխությունների վերաբերյալ: 2019 թվականի ապրիլից մինչ 2021 թվականի օգոստոսի տեղադրված 100 նախագծերից 22-ի վերաբերյալ ընդհանուր առմամբ 72 առաջարկ է ներկայացվել, որից 8-ն ընդունվել է՝ ըստ ներկայացված ամփոփաթերթերի տվյալների¹⁵²:

Բնապահպանության ոլորտում մասնակցության գործիքներից լայնորեն օգտագործվում է նաև հանրային լուսմների մեխանիզմը, որը պարտադիր է շրջակա միջավայրի ազդեցության գնահատման գործընթացում: Ըստ «Շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման և փորձաքննության մասին» օրենքի¹⁵³, որը գործունեության մի շարք տեսակների համար փորձաքննության և գնահատման կարգ է սահմանում, փորձաքննության նպատակով հանրային լուսմների կազմակերպման և հանրության մասնակցության ապահովման պարտավորությունը դրված է տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների վրա:

Քաղաքացիական մասնակցությունը բնապահպանական ոլորտում հաճախ դուրս է գալիս համագործակցային հարթակից՝ անցնելով ջատագովության կոնֆրոնտացիոն մեթոդների: Բողոքի ակցիաները, ցույցերն ու երթերը, հանրային լուսմների տապալումը հաճախ են օգտագործվում ԶՅԿ-ների ու քաղաքացիական նախաձեռնությունների կողմից՝ որպես որոշումներին հակազդելու վերջին հնարավոր տարբերակ: Առավել ծայրահեղ տարբերակը Ամուլսարի շարժման մասնակիցների կողմից դեպի հանք տանող ճանապարհների արգելափակումն է, որի պատճառով Ամուլսարում աշխատող հանքարդյունաբերական ընկերությունը 2018-2020 թվականներին չկարողացավ գործունեություն իրականացնել և 2021 թվականի դրությամբ հանքի շահագործումը դեռ չի սկսվել՝ հակառակ նախատեսված պլանի¹⁵⁴:

Ձեռքբերումներ և մարտահրավերներ

ԶՅԿ-ները բնապահպանական ոլորտում ձեռք բերած հաջողությունները ավելի շատ վերագրում են հետևողական և համառ պայքարին, քան թե մասնակցային հարթակների միջոցով ունեցած ներդրմանը: Ըստ նրանց՝ ազդեցություն գործելու ամենաիրատեսական հնարավորությունը հանրության մոբիլիզացիան է: Այսպես, այն համայնքներում, որտեղ հաջողվել է բնակիչներին ու ավագանուն համախմբել ընդհանուր գաղափարի շուրջ, հնարավոր է եղել կասեցնել կամ առնվազն ձգձգել հանքարդյունաբերական նախագծի իրագործման գործընթացը: Ընդ որում, բնակիչների կողմից բնապահպանական վնասների գիտակցումը, սեփական իրավունքներին տեր կանգնելու պատրաստակամությունը դրական դինամիկա է ապրել վերջին տարիներին, հատկապես հեղափոխությունից հետո:

¹⁵⁰ Շրջակա միջավայրի առնչությամբ տեղեկության, որոշումներ ընդունելուն հասարակության մասնակցության և արդարադատության մատչելիության մասին կոնվենցիա, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=77849>

¹⁵¹ ՀՀ շրջակա միջավայրի նախարարի հրաման N 61-L ՀՀ շրջակա միջավայրի նախարարին կից հասարակական խորհուրդ ստեղծելու, հասարակական խորհրդի կազմն ու աշխատակարգը հաստատելու մասին, 26.02.2021, <http://env.am/storage/files/61-L.pdf>

¹⁵² Շրջակա միջավայրի նախարարություն, Իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական հարթակ, https://www.e-draft.am/projects?q=6in=all&start_date=6end_date=6ministries%5B21%5D=21

¹⁵³ ՀՀ օրենքը «Շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման և փորձաքննության մասին», 21.06.2014, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=140512>

¹⁵⁴ Ամուլսարի ծրագրի վերաբերյալ որոշումներն անորոշ են, 24.06.2021, <https://www.ecolor.org/hy/news/amulsar/13264/>

Ինչ վերաբերում է պետության հետ երկխոսության հարթակներին՝ ԶԿ-ների կողմից նշվում է Շրջակա միջավայրի ներկա նախարարի կողմից երկխոսելու պատրաստակամությունը, թեև, ըստ նրանց, դեռևս որևէ շոշափելի արդյունք չի գրանցվել բարձրաձայնած խնդրահարույց հարցերի առկայությամբ: ԶԿ-ները կարևորում են նախարարին կից հասարակական խորհրդի առկայությունը՝ որպես ինֆորմացիայի փոխանակման և խնդիրներ բարձրաձայնելու միջոց: Միևնույն ժամանակ, նրանք նշում են, որ նախարարությունը «ֆիլտրում է» քննարկվող հարցերը և խուսափում խնդրահարույց թեմաներ քննարկելուց:

Ոլորտում համագործակցության դրական օրինակներից է դեռևս նախորդ կառավարության ժամանակ փոքր ՀԿ-երի վերաբերյալ օրենսդրական բարեփոխումների փաթեթի շուրջ համատեղ աշխատանքը՝ «Էկոլուր» ՀԿ-ի կողմից իրականացվող ծրագրի շրջանակներում¹⁵⁵, «Էկոադը» ՀԿ և Երևանի քաղաքապետարանի համագործակցությամբ «Էկոթադամաս» նախագծի իրականացումը¹⁵⁶, որը հետագայում բերեց 2020 թվականի դեկտեմբերից մայրաքաղաքի բոլոր համայնքներում թափոնամանների տեղադրմանը:

Այնուամենայնիվ, բնապահպանական ոլորտում քաղաքացիական մասնակցության ազդեցությունը սահմանափակ է մնում: Չնայած Օրհուսի կոնվենցիայով սահմանված պահանջներին՝ ոլորտային օրենսդրության քննարկումները վաղ փուլերում չեն իրականացվում: ԶԿ-ները թեև ներգրավվում են բնապահպանական ոլորտի օրենսդրական նախագծերի քննարկումներին, սակայն հաճախ դա արվում է արդեն պատրաստի նախագծերի շուրջ, որը դժվարացնում է բովանդակային փոփոխություններ կատարելու հնարավորությունը: Հանրային քննարկումների համար նախատեսված ժամանակահատվածը, ներգրավված շահագրգիռ կողմերի շրջանակը, նրանց կողմից ներկայացված առաջարկների հետադարձ կապը սահմանափակ են և ոչ բավարարող՝ որոշումների ընդունման իրապես մասնակցային ու արդյունավետ մշակման գործընթաց իրականացնելու համար:

Ըստ ԶԿ-ների, կառավարության հետ երկխոսության առումով մեծ խոչընդոտ է քաղաքական կամքի բացակայությունը բնապահպանական ոլորտի հարցերում: Հաճախ բնապահպանական մտահոգությունները ստորադասվում են տնտեսության զարգացման նպատակներին: Շրջակա միջավայրի նախարարության աշխատակազմի փորձագիտական ներուժի պակասը ևս խոչընդոտում է արդյունավետ երկխոսությանը, քանի որ բացասաբար է ազդում ոլորտային ԶԿ-ների ու մասնագետների կողմից ներկայացված վերլուծությունների ու փաստարկների համարժեք ընկալման, արձագանքի և ներառման վրա:

Հատկապես հանքարդյունաբերական ոլորտում բնապահպանական ակտիվությունը բախվում է մեծ շահերի ու խնդիրների, պետական մարմինների և շահագործող ընկերությունների կողմից լուրջ դիմակայության, հաճախ նաև՝ միջազգային դերակատարների ներգրավվածության հետ կապված խոչընդոտների: Այս պարագայում դժվարանում է երկարատև դիմադրությունը և համայնքապետարանների կողմից աջակցության ապահովումը:

Համայնքներում հանրային լուծումների իրականացումը թեև պարտադիր է՝ որևէ նախագծի՝ շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության փորձաքննություն իրականացնելիս, օրենքը որևէ չափանիշ չի սահմանում այդ լուծումների արդյունքների ազդեցության վերաբերյալ: Այսինքն անգամ լուծումների մասնակիցների կողմից բացասական կարծիք հայտնելու դեպքում, այդ կարծիքը որոշիչ չի հանդիսանում փորձաքննության ելքի համար: Արդյունքում, հանրային լուծումները հաճախ ձևական գործընթացի են վերածվում, և ցանկացած դեպքում ապահովում են փորձաքննության դրական ընթացքը: Համայնքային լուծումների դերը նեղանում է զուտ հանրային իրազեկման խնդիր կատարելու գործառնությով: Դա է պատճառը, որ արդյունքում միակ լուծումը մնում է լուծումների բոլորումը, քանի որ լուծումների չկայացման դեպքում գործընթացը կանգ է առնում:

Ընդհանուր առմամբ, թե՛ համայնքային հանրային լուծումների, թե՛ այլ հարթակների կիրառման դեպքում որպես խնդիր է նշվում ձևական տեսանկյունից ընթացակարգերի պահպանումը, որն

¹⁵⁵ «Աջակցություն նոր բարեփոխումներին փոքր ՀԿ-երի բնագավառում ԶԿ-կառավարություն երկխոսության միջոցով» ծրագրի արդյունքներ, 2018, <https://www.ecolur.org/files/uploads/shppreport2018new.pdf>

¹⁵⁶ Երևանում ձևավորվում է աղբի տեսակավորման ավանդույթ, 25.11.2019, <https://www.yerevan.am/am/news/erewanowm-dzewavorvowm-e-aghbi-tesakavorman-avandowyt/>

արդյունքում իրական, իմաստային մասնակցության հնարավորություն չի տալիս: Ինչպես նշել է բնապահպանական ակտիվիստներից մեկը, իշխանությունը թեկուզ ցուցադրելով մասնակցային լինելու պատրաստակամությունը, ժամանակ կարող է ձգել և չտալ խնդիրների լուծումները, ուստի համագործակցային ճանապարհների փոխարեն ստիպված են անցնել ավելի կտրուկ գործողությունների՝ համախմբելով շահագրգիռ հանրությանը:

Քաղաք դասեր և առաջարկություններ

Մասնակցային գործընթացի բարելավման վերաբերյալ առաջարկները կիրառելի են նաև բնապահպանական ոլորտի դեպքում: Մասնավորապես, կարևորվել է հասարակական խորհրդի ավելի ազդեցիկ դերը, վաղ փուլերում իրավական ակտերի քննարկումը, հանրային հետաքրքրությունն ունեցող իրավական ակտերի մշակման դեպքում հանրային լուումների և փորձագիտական քննարկումների իրականացումը: Բացի այդ, շրջակա միջավայրի ազդեցության գնահատման գործընթացում հանրային լուումների մեխանիզմի հստակեցման և ազդեցության սահմանման կարիք կա: Այսպես, ԶԶԿ-ներն առաջարկում են որոշակի չափանիշներ սահմանել լուումների արդյունքում բնակիչների դրական կամ բացասական արձագանքը հաշվի առնելու համար, նախատեսել մասնակցության քվոտաներ, քննարկել շահագրգիռ կողմերի մասնակցության նպատակահարմարությունը:

Ինչպես նշվեց վերը, նախաձեռնությունների՝ հաջողության հասնելու գործում մեծ դեր է ունեցել հանրությանը մոբիլիզացնելու կարողությունը: Հետազոտության մասնակիցները որոշումների վրա ներազդելու գործում հանրության իրազեկման, քաղաքացիներին ջատագովության գործիքները տրամադրելու, մոբիլիզացնելու գործունեությունն են կարևորում, որը կարող է օգնել նաև խուսափել բախումներից՝ գրագետ գործելու շնորհիվ: Առհասարակ, նշվում է հասարակական սեկտորի՝ որպես միջնորդ դերակատարության զարգացման մասին, որը կօգնի մարդկանց «կանաչ իրավունքները» և շահերը ներկայացնել, հասցնել վերին օղակներին:

ԶԶԿ-ների առաջարկներից մեկը երիտասարդների մասնակցության էր վերաբերում՝ ավագ դպրոցների, քոլեջների կամ բուհերի համապատասխան ֆակուլտետներից կամ հետաքրքրված երիտասարդներից խումբ վերապատրաստել բնապահպանության ոլորտում վերահսկողական գործառնություն իրականացնելու համար, որը կաջակցի տեսչական մարմնի աշխատանքներին և կծառայի նաև որպես կրթական հարթակ:

Ինչ վերաբերում է Շրջակա միջավայրի ներկայացուցչի առաջարկներին, ապա նրա կողմից շեշտադրվել է ԶԶԿ-ների և նախաձեռնությունների կողմից առկա հարթակները առողջ քննարկման, խնդիրները բարձրաձայնելու համար օգտագործելու անհրաժեշտությունը: ԶԶԿ-ների լայն շրջանակը, մասնավորապես, կարող է համագործակցել հասարակական խորհրդի անդամների հետ՝ կարծիքներ ներկայացնելու, խնդիրները տեղ հասցնելու նպատակով, ինչպես նաև ըստ անհրաժեշտության անմիջապես դիմել համապատասխան պետական մարմիններին:

2. Քաղաքացիական մասնակցությունը ընտրական բարեփոխումների գործընթացում

Ընդհանուր նկարագիր

Անկախությունից ի վեր՝ քաղաքացիական հասարակությունը ակտիվ մասնակցություն է ունեցել ընտրական գործընթացներում՝ կատարելով դիտորդական աշխատանք, բարձրաձայնելով տեղ գտած խախտումների մասին, օրենսդրական ու գործնական մեխանիզմների բարելավման վերաբերյալ առաջարկներ ներկայացնելով: 2013 թվականին ընտրական գործընթացներում դիտորդական գործունեություն իրականացնող ԶԶԿ-ները միավորվեցին՝ ստեղծելով «Քաղաքացի դիտորդ» նախաձեռնությունը, իսկ 2018 թվականին ձևավորվեց «Ականատես» դիտորդական առաքելությունը: Տարիների ընթացքում նախընտրական քարոզչության, ընտրական գործընթացների, հետընտրական զարգացումների ոլորտներում մեծ փորձ կուտակելով, անցնելով բազմաթիվ վերապատրաստումներ և միջազգային գործընկերային ցանցեր ձևավորելով՝ հայաստանյան ԶԶԿ-ները մեծ փորձագիտություն են կուտակել ընտրական գործընթացների ոլորտում, որը չէր կարող հաշվի չառնվել իշխանությունների կողմից: Թեև կախված ժամանակահատվածից և հանգամանքներից՝ դիտորդական ԶԶԿ-ների ծայրը ոչ միշտ է լսելի եղել, այնուամենայնիվ, նաև միջազգային կազմակերպությունների ճնշման ներքո,

կառավարությունը ընդունել է նրանց դերը և փորձել հնարավորինս հաշվի նստել ոլորտի ԶԿ-ների ու մասնագետների կարծիքների հետ:

Ընտրական օրենսդրության ոլորտում համագործակցային մակարդակով ԶԿ-ների մասնակցության առաջին ինստիտուցիոնալ փորձը 2016 թվականին Ազգային ժողովի ընդդիմադիր ուժերի կողմից նախաձեռնված «4+4+4» ձևաչափով աշխատանքային խումբն էր: Այս խումբը ստեղծվել էր 2015 թվականին ընդունված սահմանադրական բարեփոխումներից բխող՝ նոր Ընտրական օրենսգրքի մշակման նպատակով և ապահովում էր իշխանական խմբակցության, քաղաքական ընդդիմության և քաղաքացիական հասարակության հավասար ներկայացուցչություն: Թեև արդյունքում Ազգային ժողովի կողմից ընդունված օրենսգրքը չէր համապատասխանում ԶԿ-ների ակնկալիքներին և առաջադրած պահանջներին¹⁵⁷, այն կարևոր նշանակություն ունեցավ՝ որպես մասնակցային գործընթացի մոդել և պետության կողմից ԶԿ-ների դերի կարևորման դրսևորում: Նույն տարվա ընթացքում հիմնականում քաղաքացիական հասարակության ճնշման ներքո, ընդունվեց ընտրողների ցուցակները հրապարակելու պահանջը, ինչը ողջունվեց ոլորտային ԶԿ-ների կողմից¹⁵⁸:

2018 թվականի հեղափոխությունից հետո եկած նոր կառավարությունը հունիսի 1-ի որոշմամբ ընդունված ծրագրում որպես առաջնահերթ խնդիր հռչակեց արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունները, որոնց ազատ, արդար, թափանցիկ իրականացման համար անհրաժեշտ էին Ընտրական օրենսգրքի և ընտրական համակարգի էական բարեփոխումներ¹⁵⁹: Այս բարեփոխումները մշակելու համար վարչապետի որոշմամբ ձևավորվեց աշխատանքային խումբ, որտեղ 6 անդամը պետական մարմինների ներկայացուցիչներ էին, իսկ մյուս վեցը՝ ԶԿ ներկայացուցիչներ և փորձագետներ¹⁶⁰: Խումբը ընտրական բարեփոխումների հայեցակարգ¹⁶¹ մշակեց, ապա այդ հայեցակարգի հիման վրա՝ օրենսդրական փոփոխությունների նախագիծ, որը 2018 թվականի հոկտեմբերին հաստատվեց կառավարության որոշմամբ և ուղարկվեց Ազգային ժողով¹⁶², սակայն չընդունվեց Ազգային ժողովի կողմից:

2018 թվականի դեկտեմբերին ընտրված՝ Ազգային ժողովի յոթերորդ գումարումը 2019 թվականին վերսկսեց ընտրական օրենսդրության բարեփոխումների գործընթացը: Աժ պատգամավորների կողմից այդ նպատակով բոլոր խմբակցությունների ներկայացուցիչներից բաղկացած աշխատանքային խումբ ստեղծվեց, որի աշխատանքներին խորհրդակցական ծայնի իրավունքով հրավիրվեցին նաև ներկայացուցիչներ ոլորտում մասնագիտացված ԶԿ-ներից¹⁶³: Ընտրական օրենսդրության բարեփոխումների մշակման գործընթացում փորձագիտական և տեխնիկական աջակցություն է տրամադրվել Ընտրական համակարգերի միջազգային դաշնության (IFES), Ազգային ժողովրդավարական ինստիտուտի և Միջազգային հանրապետական ինստիտուտի կողմից՝ ԱՄՆ ՄԶԳ կողմից ֆինանսավորված «Աջակցություն ընտրական գործընթացներին և քաղաքական հաշվետվողականությանը» ծրագրի շրջանակներում:

2020 թվականի հունիսին Ազգային ժողովն ընդունեց «Ընտրական օրենսգրքում փոփոխություններ կատարելու մասին» օրենքի և հարակից օրենքների փաթեթը, որը

¹⁵⁷ Հայտարարություն ընտրական օրենսգրքի և դրա շուրջ վերջին զարգացումների վերաբերյալ, 09.09.2016,

<https://transparency.am/hy/statements/view/229>

¹⁵⁸ Հասարակական կազմակերպությունների համատեղ հայտարարությունը, 12.09.2016,

<https://transparency.am/hy/news/view/1602>

¹⁵⁹ ՀՀ կառավարության ծրագիր, ՀՀ կառավարության 2018 թվականի հունիսի 1-ի N 581 - Ա որոշման հավելված,

<https://www.gov.am/files/docs/2782.pdf>

¹⁶⁰ ՀՀ վարչապետի N 790-Ա որոշումը ՀՀ վարչապետին առընթեր ընտրական օրենսդրության բարեփոխումների հանձնաժողով ստեղծելու մասին, 19.06.2018, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=123197>

¹⁶¹ Ընտրական օրենսդրության բարեփոխումների հայեցակարգ, 2018 թվական, Հայաստանի Հանրապետության վարչապետին առընթեր ընտրական օրենսդրության բարեփոխումների հանձնաժողով, https://www.gov.am/u_files/file/A-Mirzoyan/EL-Code%20concept%20adopted%20AM.pdf

¹⁶² ՀՀ կառավարության 1110-Ա որոշում, «Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգրքի» Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական օրենքի, «Հանրապետության մասին» Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական օրենքի, «Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքում լրացումներ կատարելու մասին» և «Պաշտպանության մասին» օրենքում լրացում կատարելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքների նախագծերի փաթեթի մասին, 16.10.2018, <https://www.e-gov.am/gov-decrees/item/30890/>

¹⁶³ Ընտրական օրենսգրքի բարեփոխումներ, 11.09.2019,

http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat_id=2&day=11&month=09&year=2019&NewsID=11993&lang=arm

հիմնականում վերաբերում էր ՏԻՄ ընտրություններին¹⁶⁴։ 2021 թվականին Ազգային ժողովում ընտրական օրենսդրության փոփոխության մի շարք փաթեթներ ընդունվեցին՝ հունիսի արտահերթ ընտրություններին ընդառաջ։ Փոփոխությունների մի մասը ուժի մեջ մտել հունիսի 20-ին կայանալիք խորհրդարանական ընտրությունների ժամանակ՝ մասնավորապես անցումը լրիվ համամասնական ընտրակարգի, սակայն դրույթների մի զգալի մասի դեպքում ուժի մեջ մտնելու այլ ժամկետներ են սահմանված՝ ընդհուպ մինչև 2023 թվականի հունվարի 1-ը։

Օգտագործված գործիքներ և հարթակներ

Ընտրական օրենսգրքի բարեփոխումների գործընթացում համատեղ աշխատանքային խմբերի ու հանձնաժողովների ձևաչափի օգտագործումը մասնակցության աստիճանակարգում առավել բարձր՝ համագործակցային մակարդակի դրսևորումներից է։ Միևնույն ժամանակ, այս խմբերը մասնակցության միակ հարթակը չեն եղել՝ ջանքեր են գործադրվել նաև ԶՅԿ-ների ավելի լայն շրջանակ ներգրավելու և հանրությանը մասնակցության հնարավորություն տալու ուղղությամբ։

Մասնավորապես, 2019 թվականին ԶՅԿ-ների խորհրդակցական խմբի ձևավորման մասին հայտարարելու հետ մեկտեղ ԱԺ աշխատանքային խումբը հրավիրել է բոլոր ցանկացողներին առաջարկներ ներկայացնել ընտրական օրենսգրքի բարեփոխումների վերաբերյալ։ Միջազգային կազմակերպությունների աջակցությամբ մի շարք քննարկումներ են կազմակերպվել ինչպես Երևանում՝ փորձագիտական հանրության շրջանակներում, այնպես էլ մարզերում՝ համայնքային ժողովների ձևաչափով¹⁶⁵։ Նմանատիպ քննարկումներ են կազմակերպվել նաև ոլորտային ԶՅԿ-ները, որտեղ մասնակցություն են ունեցել գործընթացում ներգրավված պատգամավորները։ Ընտրական բարեփոխումների աշխատանքային խումբը ֆեյսբուքյան էջ էր վարում, հայտարարություններ հրապարակելով առցանց քննարկումների վերաբերյալ¹⁶⁶, որտեղ մասնակցությունը բաց էր բոլոր ցանկացողների համար։ «Կուսակցությունների մասին» օրենքի փոփոխության վերաբերյալ խորհրդարանական լսում¹⁶⁷ և քննարկումներ են իրականացվել նաև Ազգային ժողովի տարածքում։

Միևնույն ժամանակ, օրենսդրական փոփոխությունների հանրային քննարկման նպատակով Ազգային ժողովի կողմից չի օգտագործվել e-draft.am հարթակը։ Տարածքային զարգացման և ենթակառուցվածքների նախարարության կողմից ՏԻՄ ընտրությունների մասով ներկայացված օրենսդրական փոփոխությունները քննարկման են ներկայացվել հարթակում¹⁶⁸, սակայն հետագայում դրանք ներառվել են ընդհանուր փաթեթում և փոփոխության ենթարկվել։

Ըստ գործընթացի մասնակից շահագրգիռ կողմերի ներկայացուցիչների, քննարկումների ընթացքում ինչպես առաջարկները, որոնք վերաբերում էին թեմային և իրավական առումով հակասություններ չեն պարունակել (այդ թվում Սահմանադրության հետ) գրանցվել և քննարկվել են աշխատանքային խմբի կողմից։ Փորձագիտական քննարկումներին ձևակերպված հիմնական դրույթները հետագայում նաև ուղարկվել են մասնակիցներին՝ առաջարկների և մեկնաբանությունների համար։ Փորձագիտական քննարկումների դեպքում որդեգրվել է թեմատիկ բաժանման մոտեցումը, որը նպատակահարմար էր՝ թիրախային լսարան ներգրավելու և արդյունավետ աշխատանքային գործընթաց ապահովելու տեսանկյունից։

Ձեռքբերումներ և մարտահրավերներ

¹⁶⁴ «Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգրք» սահմանադրական օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին, Նախագծի պատմություն, http://parliament.am/draft_history.php?id=11664

¹⁶⁵ 22.11.2019, Քննարկվել են «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ օրենքում առաջարկվող փոփոխությունները,

http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat_id=2&day=22&month=11&year=2019&NewsID=12359&lang=arm

¹⁶⁶ Միջոցառումներ, ԱԺ Ընտրական բարեփոխումների աշխատանքային խումբ, <https://www.facebook.com/EiRefGroup/events>

¹⁶⁷ Խորհրդարանական լսումներ՝ «Կուսակցությունների մասին» սահմանադրական օրենքի բարեփոխումների վերաբերյալ,

18.10.2019, ՀՀ Ազգային ժողով,

http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat_id=2&day=18&month=10&year=2019&NewsID=12182&lang=arm

¹⁶⁸ «Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» և «Կուսակցությունների մասին» սահմանադրական օրենքում փոփոխություններ կատարելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական օրենքների, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» և «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքների նախագծեր, Իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման փաստական հարթակ, <https://www.e-draft.am/projects/2288/>

Գործընթացի մասնակից ԶԿ-ները ընդհանուր առմամբ բարձր են գնահատում ընձեռված մասնակցային հնարավորությունները և օգտագործված հարթակների բազմազանությունը: Քաղաքացիական հասարակության կողմից ներկայացված բազմաթիվ առաջարկներ հաշվի առնվեցին աշխատանքային խմբի կողմի մշակված նախագծերում, ընդ որում ոչ միայն խորհրդակցական մարմնի անդամների կողմից ներկայացված: Այլ նաև անմիջական մասնակից չհանդիսացող ԶԿ-ների առաջարկներ: Մասնավորապես, հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքներով զբաղվող ԶԿ-ների առաջարկի հիման վրա օրենսգրքում դրույթ է ավելացվել տեղաշարժման դժվարություններ ունեցող անձանց կողմից մատչելի տեղամասում հաշվառվելու համար դիմում ներկայացնելու վերաբերյալ¹⁶⁹: ԶԿ-ները հատկապես հաջողված են համարում «Կուսակցությունների մասին» օրենքի փոփոխություններում քաղաքացիական հասարակության ներդրումը: Ընդհանուր առմամբ, գնահատվել է իշխող կուսակցության և մասնավորապես ընտրական բարեփոխումների աշխատանքային խմբի կողմից քաղաքական կամքի դրսևորումը՝ գործընթացը մասնակցային կազմակերպելու, բոլոր կողմերին լսելու և կարծիքներ ներառելու տեսանկյունից:

Մյուս կողմից, պատգամավորների կողմից կարևորվել է ԶԿ-ների փորձը և փորձագիտական ներդրումը գործընթացում: Գործընթացին մասնակից միջազգային կառույցի փորձագետը նշում է, որ առանց ԶԿ-ների մասնակցության գործընթացը մեծապես կտուժեր, քանի որ նրանց շնորհիվ հաշվի է առնվել տարիների ընթացքում կուտակված փորձը, առկա և հնարավոր խնդիրները, որոնց քաջատեղյակ են դիտորդական երկարամյա գործունեություն իրականացնող ԶԿ-ները:

Միևնույն ժամանակ, ԶԿ-ները նշում են, որ վերջնական ընդունված փաթեթը լիարժեք չի համապատասխանում իրենց ակնկալիքներին¹⁷⁰ և այն նախագծերին, որոնք քննարկվել էին աշխատանքային խմբում՝ խորհրդակցական խմբի մասնակցությամբ: Մասնավորապես, փաթեթը աշխատանքային խմբի կողմից ներկայացնելուց հետո իշխանական խմբակցության կողմից ներքին քննարկումների արդյունքում մի շարք փոփոխություններ են արվել, որոնց վերաբերյալ հստակ հիմնավորումներ ԶԿ-ները չեն ստացել:

Այսպիսով, ԶԿ-ները նշում են, որ բարձր մակարդակի ներառական գործընթացը ավարտվեց ոչ այնքան մասնակցային և ներառական արդյունքով: Թեև նրանք ընդունում են գործընթացում ԶԿ-ների խորհրդատվական դերը և քաղաքական նպատակահարմարության հետ կապված հիմքերը, այնուամենայնիվ կարծում են, որ մեկ տարուց ավել քննարկումների և փորձագիտական ներդրման արդյունքում ստացած փաստաթղթում մի քանի օրվա ընթացքում հնարավոր չէր իրապես հիմնավորված փոփոխություններ կատարել:

Մասնակցային գործընթացի իրականացման ընթացքում առկա խոչընդոտներից նշվել են համաճարակով պայմանավորված՝ քննարկումներ կազմակերպելու խնդիրը, առնվազն սկզբնական շրջանում, երբ առցանց հաղորդակցության միջոցները այդքան էլ տարածված չէին: Մարզային քննարկումների ընթացքում դժվարություններ են ծագել փորձագիտական գիտելիքի պակասի և մասնակիցների կողմից փաստաթղթերին բավարար չափով ծանոթ չլինելու պատճառով:

Քաղաճ դասեր և առաջարկություններ

Ընտրական օրենսդրության բարեփոխումների գործընթացում մասնակցության ապահովման վերաբերյալ քաղաճ դասերը և առաջարկները արտացոլում են զեկույցում ներառված առաջարկները: Մասնավորապես, քաղաճ դասերից մեկն այն է, որ բարեփոխումների մշակման գործընթացում հենց վաղ փուլերից կարևոր է ներառել բոլոր շահագրգիռ կողմերին՝ մեկ դաշտ բերելու բոլոր կողմերի մտավախությունները, փորձը և կարծիքները և բացառելու հետագա հակասությունները: Համատեղ մշակման գործընթացը օգնում է ոչ միայն առավել որակյալ

¹⁶⁹ ՀՀ սահմանադրական օրենքը «ՀՀ ընտրական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին, 07.05.2021, հոդված 4, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=153062>

¹⁷⁰ Steu՝ «Հայեցակարգային առաջարկություններ նախընտրական քարոզչության և ընտրությունների ֆինանսավորման վերաբերյալ», ԱԺ ընտրական բարեփոխումների աշխատանքային խմբի հասարակական կազմակերպությունների խորհրդակցական խումբ, 25 օգոստոսի 2020թ., <https://hcav.am/wp-content/uploads/2020/08/Հայեցակարգային-առաջարկություններ-նախընտրական-քարոզչության-և-ընտրությունների-ֆինանսավորման-վերաբերյալ.pdf>

վերջնարդյունք ստանալու, այլև սեփականության զգացումը ստեղծելու գործում: Այս կարծիքն է ներկայացվել թե քաղաքացիական, թե միջազգային, թե խորհրդարանական ներկայացուցիչների կողմից: Ընդ որում, ԶԿ-ները ևս նշում են, որ միայն ԱԺ-ԶԿ երկխոսությունը բավարար չէ, և անհրաժեշտ է պետական մյուս շահագրգիռ կառույցների ներգրավում: ԶԿ-ների բարձրացրած հարցերը բոլորի հետ քննարկելու, առարկությունները վերհանելու, հետագա խնդիրներից խուսափելու համար:

Հանրության ավելի լայն և իմաստավոր ներգրավման համար կարևոր գործոն է հայտարարությունների և գործընթացի մասին իրազեկման լայն ծածկույթ ապահովել՝ այդ գործում ներառելով մարզային կառույցների և ԶԿ-ների: Մասնակիցների հետ հնարավորության դեպքում նախնական աշխատանք կատարելու անհրաժեշտություն կա՝ ոլորտի հիմնական կարգավորումներին, խնդիրներին ծանոթացնելու, ավելի որակյալ հետադարձ կապ ապահովելու նպատակով: Այս նպատակով կարևոր է ապահովել քննարկվող փաստաթղթերի և գաղափարների՝ քաղաքացիների համար հասանելի ձևակերպումները, մատչելի լեզվով ներկայացումը: Հանրության կողմից Նոր գաղափարներ, Նոր լուծումներ հայցելու համար կարելի է նաև ավելի շատ ֆոկլոր-խմբային քննարկումներ, խնդիր լուծելու սիմուլյացիոն հանդիպումներ, Նորարար այլ տեխնիկաներ օգտագործել:

Քաղաքացիներից մեկը մասնակցային գործընթացների համար պահանջվող ժամանակի ճիշտ հաշվարկման անհրաժեշտությունն է: Վերը նշված խնդիրներն իրականացնելու համար բնականաբար ավելի շատ ժամանակ, ինչպես նաև մարդկային ու ֆինանսական ռեսուրսներ են անհրաժեշտ, և այս առումով Եական դեր է ունեցել միջազգային կազմակերպությունների ծրագրերի ֆինանսական ներդրումը: Այս կոնտեքստում նաև ոլորտային ԶԿ-ների՝ գործընթացի ակտիվ դերակատար դարձնելը նպաստում է վերջիններիս կողմից հանրության և ԶԿ-ների ներգրավման ապահովմանը՝ որպես իրենց գործունեության և առաքելության իրականացման մաս:

3. Քաղաքացիական մասնակցությունը Մարտունի համայնքի տեղական ինքնակառավարման գործընթացում

Մարտունի քաղաքը գտնվում է Գեղարքունիքի մարզում, նախկինում Մարտունի շրջանի շրջկենտրոն է եղել: Քաղաքը դեռևս չի ենթարկվել խոշորացման գործընթացի և առանձին համայնք է հանդիսանում: Համայնքի բնակչությունը կազմում է մոտ 14 հազար: Ավագանու կազմում ներառված են 13 անդամ, վերջին ՏԻՄ ընտրությունները եղել են 2016 թվականի սեպտեմբերին: 2021 թվականի սեպտեմբերի 24-ին Ազգային ժողովն ընդունեց ««Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» օրենքը, ըստ որի Մարտունի համայնքը խոշորացման կենթարկվի՝ բացի Մարտունի քաղաքից ներառելով ևս 18 բնակավայր¹⁷¹: Խոշորացված համայնքի ՏԻՄ ընտրությունները նախատեսվում է իրականացնել 2021 թվականի նոյեմբերի 5-ին:

Օգտագործվող գործիքներ և հարթակներ

Ինչպես համայնքների մեծամասնությունում, Մարտունին ևս գործարկել է համայնքային կառավարման տեղեկատվական համակարգը և դրա հիման վրա գործող ինտերնետային կայքը՝ <http://martuni.am/> հասցեով: Համայնքապետարանը ունի նաև ֆեյսբուքյան էջ, որին բաժանորդագրված են 3400-ից ավել օգտատեր: Ֆեյսբուքյան էջում պարբերաբար Նորություններ են հրապարակվում տարբեր միջոցառումների, ծրագրերի վերաբերյալ: Սակայն ավագանու նիստերի վերաբերյալ վերջին հայտարարությունները 2018 թվականին են հրապարակվել, իսկ ինտերնետային կայքի Նորությունների բաժնում ավագանու նիստի վերաբերյալ վերջին հայտարարությունը 2020 թվականի հուլիսին է:

Ավագանու նիստերի և ընդունված որոշումների մասին տեղեկատվությունը հրապարակված է համայնքապետարանի կայքում, սակայն դատելով համայնքապետարանի YouTube ալիքի

¹⁷¹ Հայաստանի Հանրապետության օրենքը ««Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին», Առաջին ընթերցում, http://parliament.am/reading1_docs8/K-017_R1.pdf

հրապարակումներից՝ ոչ բոլոր նիստերն են առցանց հեռարձակվել¹⁷²: Հեռարձակված նիստերի դիտումների թիվը, միջին հաշվով, կազմում է մի քանի տասնյակ: Ըստ հարցազրույցների մասնակից քաղաքացիական հասարակության և համայնքապետարանի ներկայացուցիչների՝ համայնքային լուսմների, տարբեր միջոցառումների մասին հայտարարությունները տարածվում են նաև տեղական լրատվամիջոցներով:

Ըստ համայնքապետարանի ներկայացուցիչների, համայնքը չունի մասնակցության վերաբերյալ որևէ մշակված կարգ, մասնակցության ապահովման համար նշանակված պատասխանատու: 2016 թվականի ավագանու որոշմամբ՝ համայնքապետին կից երեք խորհրդակցական մարմին է ձևավորվել՝ համայնքի զարգացման հնգամյա ծրագրի և տարեկան բյուջեի կառավարման, Զաղաքաշինության, հողօգտագործման, տնտեսական ենթակառուցվածքների, կոմունալ տնտեսության, շրջակա միջավայրի պաշտպանության և տրանսպորտի հարցերի և Կրթության, մշակույթի, երիտասարդության հետ տարվող աշխատանքների, առողջապահության, սպորտի, սոցիալական (այդ թվում՝ երեխաների պաշտպանության) հարցերի վերաբերյալ¹⁷³: Սակայն հարցազրույցների մասնակիցները նշում են, որ այս մարմինները փաստացի չեն գործում, թեև խորհրդակցական մարմինների տարբեր անդամներ ներգրավված են լինում համայնքային գործընթացներին՝ հանրային քննարկումների մասնակցության, համայնքապետարանի աշխատակիցների ու ավագանու անդամների հետ անհատական շփումների ձևաչափով:

Հանրային քննարկումներն իրականացվում են օրենքի ուժով՝ բյուջեի քննարկման, քաղաքաշինական և այլ նախագծերի՝ շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման հայտերի, սուբվենցիոն ծրագրերի հայտերի վերաբերյալ: Համայնքապետարանի ներկայացուցչի խոսքերով, նման քննարկումներին ներկա են լինում 30-ից մինչև անգամ 70 հոգի: Հետազոտության մյուս մասնակիցները սակայն նշում են, որ հաճախ նման քննարկումների մասնակիցների հիմնական կազմը համայնքային տարբեր հիմնարկությունների ներկայացուցիչներն են:

Համայնքային կայքի ուսումնասիրության արդյունքում չհաջողվեց մեկնաբանություն գտնել որևէ որոշման կամ հրապարակման վերաբերյալ: Համայնքային խնդիրների բաժնում գրանցվել է մեկ խնդիր՝ 2021 թվականի օգոստոսի գրառմամբ: Ըստ համայնքապետարանի ներկայացուցչի՝ բնակիչները չեն օգտագործում կայքի միջոցով դիմումների հնարավորությունը, նախընտրելով անձամբ հանդիպել համայնքապետի հետ:

Ձեռքբերումներ և մարտահրավերներ

Հետազոտության մասնակիցները որպես մասնակցությանը խոչընդոտող հիմնական խնդիր նշել են բնակիչների պասիվությունը: Ըստ համայնքապետարանի աշխատակիցների և քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների, թեև համայնքապետարանը բաց է առաջարկների, գաղափարների, տարբեր կարծիքների համար, բազմազան միջոցներով հրապարակում է հանրային լուսմների և այլ միջոցառումների մասին տեղեկատվությունը, բնակիչները մասնակցություն են ցուցաբերում հիմնականում այն դեպքերում, երբ քննարկվող հարցը առնչվում է անմիջապես իրենց անձնական շահերին: Ավագանու և համայնքապետարանի ներկայացուցիչները նշում են, որ շատ են քննադատությունները, բողոքները, սակայն բնակիչները իրականում ծանոթ չլինելով բյուջեին, համայնքի հնարավորություններին՝ պատկերացում չունեն առկա դժվարությունների, խնդիրների, խոչընդոտների մասին: Օրինակ, բյուջեի քննարկմանը բնակչության ավելի լայն շերտերի մասնակցության դեպքում հնարավոր կլինի թե՛ տեղեկացնել նրանց առկա հնարավորությունների մասին, թե՛ հնարավորություն տալ կոնկրետ առաջարկներ ներկայացնել: Ավագանու նիստերի մասին ցանկացողները տեղեկանում են և մասնակցություն են ունենում, սակայն, ինչպես նշվեց, նրանց հարցերը հիմնականում սահմանափակվում են անձնական բնույթի խնդիրներով:

¹⁷² Մարտունու քաղաքապետարան, YouTube, <https://www.youtube.com/channel/UC40wv2lQ9k85EWybzBGfZg/videos>

¹⁷³ Հայաստանի Հանրապետության Գեղարքունիքի մարզի Մարտունի համայնքի ավագանու N 98 որոշում Մարտունի համայնքի զարգացման հնգամյա ծրագրի և տարեկան բյուջեի կառավարման (կազմման, հանրային քննարկման, իրականացման (կատարման) և վերահսկման) համար համայնքի ղեկավարին կից ստեղծված խորհրդակցական մարմինների անդամների կազմերը հաստատելու մասին, 14.11.2016, <http://martuni.am/Pages/DocFlow/Default.aspx?a=v6q=99590afe-14b0-4257-a1c9-5f9c37461018>

Որպես տեղեկացման արդյունավետ ձև՝ նշվում է անհատական հեռախոսային զանգերի տարբերակը, որի դեպքում միայն հնարավոր է լինում ապահովել մարդկանց մասնակցությունը, քանի որ հայտարարությունները բավարար չեն լինում տեղեկացման և մասնակցությունը խրախուսելու համար:

Գործող համայնքապետի կողմից կիրառվում է հրավերով քննարկումների մոտեցումը՝ ըստ ԶԿ ներկայացուցչի, նման քննարկումներ շատ հաճախ են լինում, տարբեր հարցերի շուրջ խորհրդակցելու համար համայնքապետը հրավիրում է տեղի ԶԿ-ների, դպրոցների և այլ հիմնարկների ղեկավարների, համայնքում հայտնի բիզնես կառույցների ներկայացուցիչների: Նման քննարկումների վերաբերյալ հայտարարություններ, տեղեկություններ չեն հրապարակվում: ԶԿ ներկայացուցիչը կարևորում է այս քննարկումները՝ որպես համայնքի ազդեցիկ մարդկանց լսելու, կարծիքը հաշվի առնելու մեխանիզմ, նշում է, որ այդ քննարկումները ձևական չեն, այլ բովանդակային բնույթ են կրում:

Նախաձեռնող խմբի ներկայացուցիչը նշում է, որ իրենց կողմից բարձրաձայնված խնդիրները հիմնականում փորձում են լուծել ոչ թե ֆորմալ օղակներով, դիմումների միջոցով, այլ համայնքապետարանի աշխատակիցների, ավագանու անդամների միջոցով հարցը բերելով ավագանու նիստ: Ստացվում է, որ երկուստեք գործում է անձնական հաղորդակցության, անձնային շփումների մեխանիզմը, ուստի խնդիրների լուծումն ու մասնակցության արդյունավետությունն էլ մեծ չափով կախված է դառնում անհատների մոտեցումներից ու նախընտրություններից:

Մասնակցության ձեռքբերումներից կարելի է նշել քաղաքացիական հասարակության առաջարկով 2019 թվականին հաջորդ տարվա բյուջեի քննարկման ժամանակ բյուջեի մեջ որոշակի գումարի հատկացումն է ըստ համայնքի նախընտրության ծրագրի ֆինանսավորման համար, սակայն 2020 թվականի մարտահրավերներից ելնելով՝ այդ գումարը ծախսվել է համայնքապետարանի կողմից որպես սուբվենցիոն ծրագրի ներդրում:

Այլ հաջողությունների շարքում կարելի է նշել 2019 թվականին Մարտունու քաղաքի ներհամայնքային տրանսպորտի ներդրումը՝ համապատասխան քաղաքացիական նախաձեռնության ձևավորման և ջատագովության արդյունքում¹⁷⁴, սուբվենցիոն ծրագրերի ընտրության հարցում բնակիչների մասնակցությունը: Քաղաքացիական հասարակության համար մեկ այլ ձեռքբերում էր 2018 թվականին ԶԿ-ների ու հանրության պահանջների և դրանց հետևած քննարկումների արդյունքում համայնքապետարանի և Մարտունու փոքր ԶԵԿ-ի միջև համայնքին պայմանագրի կնքումը, որի շնորհիվ ԶԵԿ-ը պարտավորվեց համայնքին տարեկան 2 միլիոն դրամի չափով փոխհատուցում տրամադրել¹⁷⁵:

Քաղած դասեր և առաջարկություններ

Քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների կողմից կարևորվում է հասարակության պատրաստակամությունը մասնակցելու համայնքային գործընթացներին, բնակիչների պահանջատիրությունը, որի համար անհրաժեշտ է մտածելակերպի փոփոխություն: ԶԿ ներկայացուցիչը առկա անտարբերությունը կապում է նախորդ համայնքապետերի գործունեության ընթացքում կոռուպցիոն պրակտիկաների, փակ և ոչ թափանցիկ գործելակերպի, ձևական մասնակցային գործընթացների հետ, որը բերել է մարդկանց հիասթափությանը, անվստահությանը մասնակցային ինստիտուտների նկատմամբ: Համայնքապետի ներկայացուցիչն էլ իր հերթին առկա պասիվությունը պայմանավորում է բնակիչների սոցիալական դժվար վիճակով, առօրյա հոգսերով, ինչպես նաև խորհրդային միությունից ժառանգած այն մտածելակերպով, որ պետությունն է ամեն ինչի համար պատասխանատուն և որոշողը: Այս առումով անհրաժեշտություն կա բնակչության շրջանում իրազեկման և մասնակցության խրախուսման աշխատանքների, երիտասարդների համար կրթական ու տեղեկատվական ծրագրերի իրականացման:

¹⁷⁴ «Հանրային տրանսպորտ Մարտունի քաղաքին» նախաձեռնություն, «Մարտունու կանանց համայնքային խորհուրդ», 14.10.2016, <http://martunicenter.am/հանրային-տրանսպորտ-մարտունի-քաղաքի/>

¹⁷⁵ «Մարտունի» ՓԲԸ-ի շահագործող ընկերությունը տարեկան 2 միլիոն դրամ կփոխանցի Մարտունի համայնքին, Էկոլուր, 12.06.2018, <https://www.ecolur.org/hy/news/water/company-operating-martini-shhp-will-annually-transfer-2-million-to-martuni-community/10206/>

ԶԿ ներկայացուցչի կողմից կարևորվում է նաև որևէ հարցի շուրջ առաջնորդության ստանձնումը քաղհասարակության կողմից: Բնակիչներին կոնկրետ խնդրի շուրջ իրազեկելու, մոբիլիզացնելու, լուծման ուղիները ցույց տալու դեպքում հնարավոր է լինում համախմբել մարդկանց և արդյունքի հասնել: Նմանատիպ հաջողություն է գրանցվել Մարտունի քաղաքում տրանսպորտային ցանցի անցկացման համար ձևավորված «Հանրային տրանսպորտ Մարտունի քաղաքին» ակցիայի, փողոցային լուսավորության անցկացման նախաձեռնության, Մարտունու ՅԵԿ-ի շուրջ ձևավորված շարժման դեպքերում:

Անձնային շփումներից կախվածությունը նվազեցնելու համար առկա ինստիտուցիոնալ մեխանիզմները գործարկելու, հզորացնելու կարիք կա: Մասնավորապես, ինչպես բոլոր համայնքներում, այստեղ էլ ավագանու՝ որպես որոշում ընդունող ինքնավար մարմնի կայացման, խորհրդակցական մարմինների գործունեության, իրազեկման ու հաղորդակցության գործիքների լիարժեք օգտագործման դեպքում մասնակցային մեխանիզմների արդյունավետությունը կարող է զգալիորեն բարելավվել: Համայնքապետարանի կողմից բնակիչների մասնակցության, երիտասարդների և նախաձեռնող խմբերի կողմից առաջարկվող գաղափարների խրախուսումը, ակտիվ երկխոսության ծավալումը ու բաց, թափանցիկ աշխատանքը ևս կնպաստեն մասնակցության ինստիտուտի աստիճանական ամրապնդմանը:

Մարտունի համայնքի՝ մոտ ժամանակներում սպասվող խոշորացումը կարող է նպաստավոր լինել այս առաջարկների իրագործման համար: Միևնույն ժամանակ, ելնելով բացահայտված խնդիրներից, հարկավոր է հաշվի առնել նաև խոշորացման հետ կապված հնարավոր վտանգները մասնակցայնության համար, մասնավորապես՝ մեծաքանակ բնակչության իրազեկման դժվարությունները, հեռավոր բնակավայրերի բնակիչների մարգինալացման ռիսկերը, փոքր համայնքներին բնորոշ՝ բնակիչ-համայնքապետարան անմիջական սերտ կապերի թուլացումը:

ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Ամփոփելով քաղաքականության մշակման և իրականացման գործընթացում պետական ու տեղական մակարդակում հանրային մասնակցության վերաբերյալ իրավական ակտերի, առկա մեխանիզմների և հետազոտության մասնակիցների կարծիքներից ստացած տեղեկատվությունը, ինչպես նաև դեպքի ուսումնասիրությունների արդյունքները, առանձնացնենք մի շարք հիմնական դրույթներ և դրանց վերաբերյալ հետազոտության մասնակիցներից ստացած և ներկայացված խնդիրներից բխող առաջարկները:

1. Տեղեկատվության լիարժեք հասանելիությունը ապահովելու համար պաշտոնական կայքերում օրենքով սահմանված կարգով լիարժեք և **պարբերաբար թարմացվող տեղեկություններ հրապարակել**, ապահովելով, որ դրանք մատչելի լինեն բնակչության տարբեր խմբերի համար, ինչպես նաև ներդնելով «բաց տվյալների» ձևաչափը՝ փաստաթղթերի համադրումն ու վերլուծությունը հնարավոր դարձնելու համար:
2. Մեխանիզմներ ստեղծել տեղեկատվության հրապարակման և հարցումների արձագանքման **գործընթացի վերահսկման**, իսկ օրենքի դրույթների չկատարման դեպքում՝ ազդեցիկ և արդյունավետ **պատժամիջոցների կիրառման** համար:
3. Մասնակցային հարթակները և հնարավորությունները լիարժեք օգտագործելու համար թե՛ պետական մարմինների, թե՛ ԶՅԿ-ների **կարողությունների զարգացման** կարիք կա: Մասնավորապես, իրենց ծայրը լսելի դարձնելու և ազդեցիկ մասնակցություն ունենալու համար ԶՅԿ-ներին անհրաժեշտ է բարելավել փաստարկված առաջարկներ, քաղաքականության ու իրավական ակտերի նախագծեր մշակելու, ներկայացնելու հմտությունները, ինչպես նաև պետական համակարգի և օրենսդրական գործընթացի վերաբերյալ ընդհանուր գիտելիքները:
4. Հանրության մասնակցությունը խթանելու համար անհրաժեշտ է ընդհանուր **իրավագիտակցության մակարդակի** բարձրացում, որի նպատակով կարելի է իրականացնել իրազեկման միջոցառումներ և քննարկումներ մասնակցության առկա հարթակների և հնարավորությունների վերաբերյալ, մատչելի ձևով ներկայացնել հանրության համար կարևոր թեմաներն ու քննարկվող հարցերին վերաբերող նյութերը: Կարևոր է նման քննարկումներն իրականացնել տեղական մակարդակով՝ թիրախավորելով սոցիալապես անապահով, խոցելի խմբերի, ինչպես նաև հեռավոր համայնքների բնակիչներին, քանի որ այս խմբերը առավել կտրված են մասնակցային գործընթացներից: Այս դեպքում համայնքի ավագանիները և աշխատակազմը, տեղական ԶՅԿ-ները կարող են միջնորդի դեր ստանձնել բնակչության ծայրը պետական մարմիններին հասցնելու գործում: Իրազեկման տարբերակներից մեկը, որն առաջարկվում է հետազոտության մասնակիցների կողմից, **հաղորդակցության նոր միջոցների օգտագործումն** է: Հաղորդակցության հավելվածները կարող են օգտագործվել հատկապես համայնքի բնակիչներին տեղական գործընթացների, մասնավորապես ավագանու նիստերի և հանրային քննարկումների մասին իրազեկելու համար: Անհրաժեշտության դեպքում հաղորդագրություններում կարելի է նշել համապատասխան հղումները, որոնք կխթանեն այցելությունը համայնքային կայք և կայքում առկա գործիքների օգտագործումը:
5. Հետազոտության ընթացքում մի քանի անգամ հնչել է առաջարկ պետական գերատեսչություններում **հանրային քննարկումների համար պատասխանատու աշխատակից** կամ թիմ նշանակելու վերաբերյալ: Եթե հանրային կապերի ու տեղեկատվության վարչության խնդիրը հանրային քննարկման մասին հայտարարության հրապարակումն է և տեղեկատվության տարածումը, ապա այս աշխատակիցը կօգնի ավելի արդյունավետ մասնակցային գործընթաց կազմակերպել՝ ոլորտային կազմակերպությունների ու մասնագետների ցանկը վարելու և պարբերաբար թարմացնելու, քննարկումներին թիրախ կազմակերպությունների ներկայությունը անհատական հաղորդակցության միջոցով ապահովելու, որակյալ հետադարձ կապ տրամադրելու միջոցով: Ընդ որում, ցանկալի է, որ տվյալ աշխատակիցը կամ թիմը նախնական փորձառություն ունենա քաղաքացիական հատվածում աշխատելու, ծանոթ լինի ոլորտային ԶՅԿ-ներին և մասնագետներին, քաղաքացիական հասարակության հետ

աշխատելու մոտեցումներին: Բացի քննարկումների կազմակերպումից, այս աշխատակիցը կարող է նաև ապահովել առօրյա կապը ԶԿ-ների հետ՝ նրանց մասնակցությունն ապահովելով ոչ միայն քաղաքականության մշակման, այլև իրականացման ու մոնիտորինգի փուլերում, աջակցելով տվյալ գերատեսչության և ԶԿ-ների ջանքերի համակարգմանը պետական քաղաքականությանը համահունչ ուղղությամբ:

6. **Խորհրդարանում մասնակցության** առկա մեխանիզմների կիրառումը և ԶԿ-ների ու միջազգային կազմակերպությունների նախաձեռնությունների դրական փորձը հաշվի առնելով՝ առաջարկվում է դիտարկել հետևյալ գործընթացների իրականացումը օրենսդիր մարմնի կողմից՝

- Ապահովել խորհրդարանի կողմից մշակված օրենսդրական նախագծերի պարտադիր հանրային քննարկումը՝ խելամիտ ժամկետներում: Այս նպատակով կարող է օգտագործվել իրավական նախագծերի հրապարակման միասնական հարթակը:
- Հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող և կամ առանձին խմբերի վրա ազդեցություն ունեցող նախագծերի դեպքում քննարկումներ կազմակերպել ոլորտային փորձագետների և շահագրգիռ խմբերի հետ:
- Խորհրդարանական յուրաքանչյուր հանձնաժողովի կողմից համապատասխան ոլորտային ԶԿ-ների հետ մշտական և աշխատանքային բնույթի հաղորդակցություն հաստատել (օրինակ, բաց հայտարարության և ընտրության որոշակի չափանիշների, ցանկերի վարման և պարբերաբար թարմացման, պարբերական հանդիպումների միջոցով)՝ ներառելով նրանց կոնկրետ օրինագծերի, փաստաթղթերի շուրջ աշխատանքային խմբերում և կամ քննարկումներում:
- Ապահովել ԱԺ շենքի և տեղեկատվության մատչելիությունը տարբեր խնդիրներ ունեցող խմբերի համար, ինչպես նաև տեղեկատվության ավելի հասանելի (user-friendly) մատուցումը քաղաքացիների համար, ներառյալ օրենսդրական գործընթացի պարզ, սիմվոլիկ նկարագրի հրապարակումը:

7. **Քաղաքականությունների մասնակցային իրականացման և մոնիտորինգի ապահովման** նպատակով անհրաժեշտ է համապատասխան իրավակարգավորումներ նախատեսել, որտեղ կամրագրվի քաղաքականությունների ու ռազմավարությունների իրականացման և մոնիտորինգի գործում քաղաքացիական հասարակության ներառման պահանջը և համապատասխան ֆինանսական ռեսուրսների հատկացումը: Օրինակ, սոցիալական պատվիրակման ինստիտուտի ներդրման դեպքում հնարավոր կլինի ավելի արդյունավետ կանոնակարգել մասնավորապես սոցիալական և առողջապահական ոլորտներում ԶԿ-ների կողմից ծառայությունների մատուցումը և ավելի լայն մասնակցություն ապահովել այս ոլորտների քաղաքականությունների իրականացման բնագավառում:

8. Ուսումնասիրությունը իրավական նախագծերի հրապարակման միասնական հարթակի հետ կապված մի շարք հարցեր ու խնդիրներ է արձանագրել, որոնց շտկումը կօգնի **բարելավել e-draft.am հարթակի արդյունավետությունը**: Այս խնդիրներից են բխում հետևյալ առաջարկները:

- Ծավալուն իրավական ակտերի, օրենսգրքերի ու ռազմավարությունների քննարկման համար ավելի երկար ժամանակահատված նախատեսել:
- Հրապարակել իրավական ակտի հետագա ընթացքի մասին տեղեկատվությունը և վերանայված տարբերակները, պետական մարմինների կողմից ներկայացված առաջարկների ամփոփաթեթը:
- Ներկայացված առաջարկությունների արձագանքը հրապարակել սահմանված ժամկետում և այդ մասին ծանուցում ուղարկել առաջարկ ներկայացնողին:
- Առաջարկի մերժման դեպքում մանրամասն հիմնավորում ներկայացնել:
- Վիճակագրության բաժնում հրապարակել ներկայացված առաջարկների և դրանց ընդունման վերաբերյալ վիճակագրական տվյալները՝ ըստ իրավական ակտը ներկայացրած գերատեսչությունների:
- Իրավական ակտերի նախագծի հակիրճ բնութագրի բաժնում նախատեսել առաջարկվող նախագծի վերաբերյալ մատչելի, հիմնական կետերը ամփոփող, ցանկալի է նաև տեսա- կամ ձայնային հղիվակի ձևաչափով տեղեկություն, որը

հասկանալի կլինի իրավաբանական կամ այլ մասնագիտական կրթություն չունեցող քաղաքացու համար:

- Իրավական ակտերի փոփոխությունները ներկայացնել՝ համապատասխան ակտի գործող տարբերակի տեքստում առաջարկվող փոփոխությունները նշելով և ընդգծելով:
- Երկարատև տեխնիկական խափանման դեպքում ծանուցում ուղարկել բաժանորդներին և ավելացնել հանրային քննարկումների համար նախատեսված ժամկետը:

9. **Հանրային լուսմները և հանդիպումները** կարևոր դեր ունեն մասնակցության և երկխոսության կայացման առումով, և, ինչպես միջազգային ուղեցույցներում է նշված, պետք է օգտագործվեն առցանց գործիքների և գրավոր մեկնաբանություններ ներկայացնելու հնարավորությունը զուգահեռ: Այս գործիքի վերաբերյալ ներկայացված առաջարկները հետևյալն են՝

- Ոլորտի կարգավորման առումով նշանակալի կարևորություն, հանրային մեծ հետաքրքրություն ներկայացնող և կամ առանձին խմբերի վրա ազդեցություն ունեցող նախագծերը պարտադիր սկզբունքով հանրային քննարկման ներկայացնել նաև շահագրգիռ խմբերի, մասնագիտական կառույցների հետ հանդիպումների, հանրային լուսմների միջոցով: Նախագծերի հանդեպ հանրային հետաքրքրությունը կարելի է բացահայտել նաև e-draft.am հարթակում տվյալ նախագծի դիտումների, առաջարկների քանակի, քննադատության, քվեարկությունների հիման վրա, ինչպես նաև հատուկ դաշտ նախատեսելով հարթակում, որտեղ օգտվողները կարող են նշում կատարել քննարկմանը մասնակցելու ցանկության մասին:
- Ինչպես և նախատեսված է հանրային քննարկումների վերաբերյալ կարգում, ամփոփաթեթը կազմել նաև բանավոր քննարկումների համար և հրապարակել այն e-draft.am հարթակում:
- Քննարկումները կազմակերպել բաց հայտարարության միջոցով, որը ոչ միայն կհրապարակվի գերատեսչության կայքում և e-draft.am հարթակում, այլև կտարածվի տարբեր ցանցերի միջոցով, իսկ հրավերի սկզբունքով կազմակերպելու դեպքում ապահովել հրավիրված կազմակերպությունների և կամ փորձագետների ընտրության չափանիշների թափանցիկությունը:
- Քննարկումների նյութերը և օրակարգը ուղարկել նախապես՝ հնարավորություն տալով ԶՀԿ-ներին ծանոթանալ փաստաթղթերին և նախապատրաստել իրենց առաջարկները:
- Վարել ոլորտային ԶՀԿ-ների տվյալների բազա՝ հնարավորություն տալով ցանկացողներին դիմել և ներկայացված չափանիշներին համապատասխանելու դեպքում ներառվել այդ ցանկում: Պետական մարմինները կարող են օգտագործել նաև e-draft.am հարթակում տվյալ կառույցի նախագծերին բաժանորդագրված օգտվողների տվյալները՝ այս բազայում ներառելու և համապատասխան քննարկումներին հրավիրելու համար:
- Մասնագիտական քննարկումներ իրականացնել նախագծի մշակման վաղ փուլերում՝ մինչև օրինագծի կամ ռազմավարության մանրամասն փաստաթղթի մշակումը: Այդ առումով առաջարկվում է նախ օրենքի կամ ռազմավարության հիմնական դրույթների, շեշտադրումների վերաբերյալ նախնական հայեցակարգի, ակտերնատիվ սցենարների մշակումն ու քննարկումը, որը կարող է ավելի ժամանակատար լինել, սակայն կբերի ավելի արդյունավետ լուծումների ու լիարժեք մասնակցային գործընթացի ապահովմանը:
- Քննարկումներին ապահովել որոշում ընդունող ղեկավար օղակի պաշտոնյաների (որոշում կայացնողների) մասնակցությունը՝ տեղեկատվության միակողմանի ներկայացման փոխարեն արդյունավետ և իմաստալից քննարկում ապահովելու համար:
- Հարթակի և կամ բանավոր քննարկումների ընթացքում ապահովել մարդու իրավունքների պաշտպանության տեսանկյունից նախագծերի փորձաքննությունը և այդ փորձաքննության արդյունքների հրապարակայնությունը (օրինակ, տվյալ

Նախագծի վերաբերյալ մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակի կարծիքը հրապարակելով):

- Շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության փորձաքննության արդյունքների վերաբերյալ հանրային լուսմների ինստիտուտը իրապես ազդեցիկ դարձնել՝ համայնքի բացասական կարծիքի դեպքում նախագիծը չեղարկելու միջոցով, որը կօգնի խուսափել այդ գործիքի ձևական բնույթից և կառուցողական մասնակցության փոխարեն բնակիչների կողմից բոյկոտի, ցույցերի և այլ կոնֆրոնտացիոն միջոցների օգտագործումից:
10. **Հանրագրերի հարթակի** ավելի ակտիվ և արդյունավետ գործարկման նպատակով առաջարկվում է իրազեկման աշխատանքներ տանել հարթակի վերաբերյալ, այն մատչելի դարձնել լայն լսարանի համար (առանց էլեկտրոնային ստորագրության նույնականացման հնարավորություն տրամադրելով) և մեխանիզմներ սահմանել աջակիցների որոշակի թիվ գերազանցող հանրագրերի դեպքում լուծումներ գտնելու համար:
11. **Պետական մարմիններին կից գործող խորհրդակցական մարմինները**՝ նախարարներին կից հասարակական խորհուրդները, ոլորտային խորհուրդներն ու հանձնաժողովները երկխոսության նպաստավոր հարթակ են և կարող են մեծ դեր ունենալ ինչպես իրավական նախագծերի՝ վաղ փուլերում քննարկման և մասնագիտական կարծիք տրամադրելու, այնպես էլ պետական քաղաքականության իրականացման և մոնիտորինգի գործընթացում մասնակցային գործընթացն ապահովելու համար: Այս առումով կարևոր է, որ նմանատիպ մարմինները ստեղծվեն ոչ թե ձևական՝ թղթի վրա, այլ գերատեսչությունների կողմից դիտարկվեն որպես ոլորտային կամ տարածքային քաղաքականության մշակման ու իրականացման գործընթացում լրացուցիչ փորձագիտական ներդրում ապահովելու և քաղաքացիական հասարակությանը ներառելու իրական հնարավորություն: Այս ոլորտում հիմնական առաջարկներն են՝
- Ապահովել խորհրդակցական մարմինների լիարժեք աշխատանքը, որը ենթադրում է հանդիպումների առնվազն սահմանված պարբերականության ապահովում, օրակարգի համատեղ մշակում՝ հավասար հիմունքներով քննարկման հարցեր առաջադրելու հնարավորությամբ, ինչպես նաև ավելի նշանակալից դերակատարության հատկացում՝ որևէ նախագծի մշակման ու ընդունման հարցում ազդեցիկ ծայնի իրավունքով:
 - Խորհրդակցական մարմինների նկատմամբ վստահության բարելավման և թափանցիկության ապահովման համար ժամանակին և լիարժեք տեղեկատվություն հրապարակել անդամների ընտրության սկզբունքների, նիստերի, աշխատանքի արդյունքների վերաբերյալ:
 - Խորհրդակցական մարմինների կազմում կամ դրանց զուգահեռ գործարկել ոլորտային մասնագետներից կազմված փորձագիտական խմբեր (այդ թվում՝ վճարովի հիմքով), որոնք մասնագիտական ուսումնասիրություն կիրականացնեն և առաջարկներ կներկայացնեն համապատասխան գերատեսչությանը՝ ինչպես նոր օրինագծերի և քաղաքականության մշակման, այնպես էլ առկա օրենսդրական բացերի վերաբերյալ:
 - Խորհրդակցական մարմինների գործառնությունների շարքում դիտարկել տվյալ գերատեսչության աշխատանքի մասնակցայնության ու թափանցիկության վերաբերյալ անկախ զեկույցների մշակումն ու հրապարակումը:
12. **Տեղական մակարդակում հանրային մասնակցության** հետ կապված խնդիրները լուծելու համար աշխատանքի մի շարք ուղղություններ կարելի է առանձնացնել, ներառյալ՝
- Ապահովել առկա տեղեկատվական հարթակների լիարժեք օգտագործումը ՏԻՄ-երի կողմից՝ ներառյալ համայնքային կայքերում անհրաժեշտ ծավալով և ժամանակին տեղեկատվության հրապարակումը: Հաշվի առնելով փոքր համայնքներում առկա հաղորդակցության մշակույթը՝ նախատեսել տեղեկատվության տարածման լրացուցիչ, բնակչության համար առավել հասանելի եղանակներ, ինչպես օրինակ, հեռախոսային հաղորդագրությունները, բանավոր հայտարարությունները, համայնքապետարանի և ավագանու կողմից կազմակերպվող հանդիպումները:

- Բարելավել բնակիչների իրազեկվածությունը տեղական ինքնակառավարմանը մասնակցելու իրավունքների և հնարավորությունների մասին, մասնակցության համար անհրաժեշտ գիտելիքներ ու կարողություններ տրամադրել թե՛ բնակիչներին, թե՛ ՏԻՄ ներկայացուցիչներին:
- Ապահովել համայնքային ժողովների, լուսմների, քննարկումների իմաստալից, արդյունավետ իրականացումը՝ ներառելով մասնակիցների հնարավորինս լայն շրջանակ, հնչած առաջարկներին հետադարձ կապի տրամադրելով և հնարավորինս հաշվի առնելով, ապահովելով միջոցառումների արդյունքների թափանցիկությունն ու հետագա քայլերի վերաբերյալ հաշվետվողականությունը:
- Ամրապնդել ավագանու ինստիտուտը՝ որպես բնակիչների ներկայացուցչական մարմին:
- Աջակցել տեղական ԶԳ-ների, Նախաձեռնող խմբերի զարգացմանը և գործունեությանը:

13. **խոցելի խմբերի ներառման** հետ կապված խնդիրները բազմաթիվ են, իսկ անհրաժեշտ լուծումները կարող են ռեսուրսատար լինել, սակայն առանցքային դեր ունեն բոլոր քաղաքացիների համար լիարժեք մասնակցության հավասար հնարավորություններ ապահովելու համար: Առանձնացնենք այս լուծումներից մի քանիսը՝

- Ապահովել պետական կառույցների ֆիզիկական մատչելիությունը տեղաշարժման խնդիրներ ունեցող մարդկանց համար:
- Պաշտոնական կայքերը հարմարեցնել տեսողական խնդիրներ ունեցող քաղաքացիների օգտագործման համար:
- Պաշտոնական տեղեկատվական հոլովակներում ապահովել սուրդոթարգմանություն:
- Հանրային քննարկումների հայտարարությունների տարածման ընթացքում և քննարկման մասնակցության դիմումի ձևում հաշվի առնել հատուկ կարիքների առկայությունը և ապահովել համապատասխան աջակցությունը:
- Ջանքեր գործադրել տարբեր խոցելի խմբերի ներկայացուցիչներին ոչ միայն անմիջապես իրենց վերաբերող, այլև հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող Նախագծերի քննարկմանը ներառելու համար՝ ցանկացած պարագայում ապահովելով տեղեկատվության, քննարկման վայրի մատչելիությունը, հայցելով միջնորդ օդակների (ԶԳ-ների, սոցիալական կառույցների, ՏԻՄ-երի) աջակցությունը՝ խոցելի խմբերի ներգրավման հարցում, համապատասխան ուղերձներ մշակելով տարբեր շահագրգիռ խմբերի համար:
- Պետական կառույցների ներկայացուցիչների համար վերապատրաստումներ իրականացնել՝ տարբեր խմբերի հետ հաղորդակցվելու կարողությունները զարգացնելու նպատակով:
- Ցանկացած որոշում ընդունելիս հաշվի առնել տարբեր խմբերի կարիքները, իրականացնել իրավական ակտերի փորձաքննություն՝ խոցելի խմբերի վրա դրանց ազդեցությունը հասկանալու համար:

Այսպիսով, թեև առանձին առաջարկներ վերաբերում են իրավական դաշտում առկա բացերին և համապատասխան կարգավորումների ընդունմանը, մասնակցության հետ կապված բազմաթիվ առաջարկներ կապված են առկա իրավական կարգավորումների կիրառման հետ: Միևնույն ժամանակ, գերակա անելիքները դիրքորոշումների մակարդակում են, քանի որ միայն մասնակցության արժեքը ընկալելու, տեսակետների փոխանակման, բախման ու քննարկման արդյունքի հավելյալ օգուտը տեսնելու, համատեղ լուծումների անհրաժեշտությունը գիտակցելու դեպքում հնարավոր կլինի խթանել մասնակցային գործընթացը՝ ապահովելով օրենքների և պետական քաղաքականությունների հանդեպ դրանց մշակմանն ու իրականացմանը մասնակից քաղաքացիական հասարակության ու հանրության սեփականության զգացումն ու նպաստելով հասարակական համերաշխությանը:

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 1

Նախարարներին կից հասարակական խորհուրդների վերաբերյալ ամփոփ տվյալներ

(2021 թ. օգոստոսի դրությամբ)

Նախարարություն	Հասարակական խորհրդի մասին կայքում առանձին բաժնի առկայություն	Առկա է ներկայումս գործող խորհուրդ	Նիստերի քանակը 2019-2021 թթ.
ՀՀ արդարադատության նախարարություն	Այո, https://www.moj.am/page/576	Այո	1 նիստ՝ 2019
ՀՀ կրթության, գիտության, մշակույթի և սպորտի նախարարություն	Այո, https://escs.am/am/static/collegium1	Այո	3 նիստ՝ 2019 1 նիստ՝ 2020 2 նիստ՝ 2021
ՀՀ բարձր տեխնոլոգիական արդյունաբերության նախարարություն	Ոչ	Ոչ	-
ՀՀ շրջակա միջավայրի նախարարություն	Այո, http://mes.am/hy/xorhurdd/	Այո	2 նիստ՝ 2021
ՀՀ արտակարգ իրավիճակների նախարարություն	Այո, http://mes.am/hy/xorhurdd/	Այո	2 նիստ՝ 2020 1 նիստ՝ 2021
ՀՀ Էկոնոմիկայի նախարարություն	Այո, https://mineconomy.am/page/71	Ոչ	-
ՀՀ ֆինանսների նախարարություն	Այո, https://minfin.am/hy/page/hh_finansneri_nakhararin_kic_hasarakakan_khorhurd1/	Այո	0 նիստ
ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն	Այո, https://www.mlsa.am/?page_id=2839	Այո	3 նիստ՝ 2019
ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն	Այո, http://mtad.am/hy/Mtad24.1/	Ոչ	-
ՀՀ առողջապահության նախարարություն	Այո, https://www.moh.am/#1/176	Այո	2 նիստ՝ 2019 1 նիստ՝ 2020 2 նիստ՝ 2021
ՀՀ պաշտպանության նախարարություն	Այո, https://mil.am/hy/libraries/27	Այո	2019-2020՝ տեղեկություն չկա 2 նիստ՝ 2021
ՀՀ արտաքին գործերի նախարարություն	Ոչ	Ոչ	-

ՀԱԿԵԼՎԱԾ 2

Հարցազրույցների մասնակիցների ցանկ

1. Հեղինե Հովհաննիսյան, Կրթության, գիտության, մշակույթի և սպորտի նախարարություն
2. Լուսինե Մարտիրոսյան, Արդարադատության նախարարություն
3. Նունե Պեպանյան, Արդարադատության նախարարության «Օրենսդրության զարգացման և իրավական հետազոտությունների կենտրոն» հիմնադրամ
4. Գայանե Մանուկյան, Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն
5. Միքայել Խաչատրյան, Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակ
6. Էդգար Առաքելյան, Շրջակա միջավայրի նախարարություն
7. Ինգա Չարաֆյան, ԷկոԼուր ՀԿ
8. Կարինե Գրիգորյան, Ազաթ ՀԿ
9. Լուսինե Սիմոնյան, Մանկական զարգացման հիմնադրամ
10. Մարգարիտա Հակոբյան, Քրիստինե Հովհաննիսյան, Լիլիթ Քոչինյան, ՕքսեՉեն հիմնադրամ
11. Աբրահամ Արտաշեսյան, Համայնքների ֆինանսիստների միավորում
12. Դավիթ Ամիրյան, Բաց հասարակության հիմնադրամներ-Հայաստան
13. Նիկոլայ Հովհաննիսյան, Տաթևիկ Ղարիբյան, Եվրասիա համագործակցություն հիմնադրամ
14. Արփինե Հակոբյան, «ՀԿ կենտրոն» քաղաքացիական հասարակության զարգացման ՀԿ
15. Վարդինե Գրիգորյան, Հելսինկյան քաղաքացիական ասամբլեայի Վանաձորի գրասենյակ
16. Թամարա Աբրահամյան, Արագ ՀԿ
17. Գայանե Մարտիրոսյան, Վորլդ Վիժն Հայաստան
18. Նատալյա Հարությունյան, ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագրեր
19. Լուսինե Հակոբյան, ԱՄՆ ՄԶԳ
20. Արտաշես Սերգոյան, Իրազեկ քաղաքացիների միավորում
21. Ժամսինա Հասմիկ Սարգսյան, Ընտրական համակարգերի միջազգային հիմնադրամ
22. Համազասպ Դանիելյան, Նախկին ԱԺ պատգամավոր
23. Նազելի Վարդանյան, բնապահպան-իրավաբան
24. Վարազդատ Միերյան, Անի Սարոյան, Մարտունու համայնքապետարան
25. Արտակ Գալստյան, Մարտունի համայնքի ավագանու անդամ
26. Թագուհի Կարապետյան, Մարտունի համայնքի նախաձեռնող խումբ
27. Անահիտ Գևորգյան, «Մարտունու կանանց համայնքային խորհուրդ» ՀԿ

Ֆոկուս-խմբային քննարկումների մասնակիցների ցանկ

1. Կատարինա Վարդանյան, Հասմիկ Խաչատրյան, Հայկական Կարմիր խաչի ընկերություն
2. Հարութ Մանուկյան, Awesome հիմնադրամ
3. Հասմիկ Հարությունյան, «Իրավունքների պաշտպանություն առանց սահմանների» ՀԿ
4. Դավիթ Մելքոնյան, «Ավտոտրանսպորտային գործունեություն իրականացնողների շահերի պաշտպանություն» ՀԿ
5. Անահիտ Սիմոնյան, Մարդու իրավունքների հետազոտությունների կենտրոն
6. Սուրեն Մաղաթյան, «Լիարժեք կյանք» ՀԿ
7. Մուշեղ Հովսեփյան, «Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների օրակարգ» ՀԿ
8. Աննա Հարությունյան, «Ուկրաինա» Հայաստանի ուկրաինացիների ֆեդերացիա» ՀԿ
9. Դավիթ Մոսոյան, «Հայկական Կարիտաս» ՀԿ
10. Մարտին Սարգսյան, «Հայաստանի Կոյրերի Միավորում» հաշմանդամների հասարակական կազմակերպություն
11. Մուրադ Շամոյան, Մարդու իրավունքների եզդիական կենտրոն
12. Արևիկ Աստոնյան, «Օրրան» բարեգործական ՀԿ
13. Էլեն Հարությունյան, Երեխաների պաշտպանության ցանց

14. Արամ Գաբրիելյան, «Խազեր» Էկոլոգամշակութային ՀԿ
15. Սիլվա Այվազյան, Երևանի Օրիոս կենտրոն
16. Օլեգ Դուլգարյան, Համայնքային համախմբման և աջակցության կենտրոն ՀԿ
17. Լևոն Գալստյան, Հայկական բնապահպանական ճակատ
18. Թեհմինե Ենոքյան, Հայկ Գրիգորյան, «Կանաչ Հայաստան» բնապահպանական, կրթական ՀԿ
19. Սյուզաննա Ղազարյան, «Դալմա-Սոնա» կրթամշակութային, սոցիալ-բնապահպանական հիմնադրամ
20. Մարի Զաքարյան, Հանրային իրազեկման և մոնիտորինգի կենտրոն ՀԿ
21. Վահե Սալահյան, «Էկո ադը» բնապահպանական ՀԿ